Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Installations en mer - Une économie bleue durable ?

Rapport CGEDD n° 012661-1, IGAM n° 2019-133

établi par
Manuel LECONTE, Maryline SIMONÉ, Marie-Christine SOULIÉ (CGEDD)
Jean-Michel CHEVALIER, Denis MEHNERT, Jean-Luc VEILLE (IGAM)

Novembre 2019

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGAM INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES MARITIMES

PUBLIÉ

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Résumé **3**

Liste des recommandations **5**

Introduction **7**

1. Le contexte actuel : le cadre de référence existant et des projets émergents et protéiformes **9**

1.1. La mer, notre avenir : le poids du secteur maritime 9

1.2. Un foisonnement de projets émergents et protéiformes émanant d'acteurs publics et privés 10

1.2.1. Habitat flottant *10*

1.2.2. Structures de loisirs *13*

1.2.3. Plateformes offshore multi-usages (POMU) et évolutions des industries de la mer *15*

1.3. Une réglementation existante peu adaptée à ces nouveaux projets 18

1.3.1. Les eaux territoriales *19*

1.3.2. Le domaine public maritime artificiel : les ports *21*

1.3.3. Les titres d'occupation du domaine public maritime délivrés doivent être compatibles avec les documents de planification en vigueur ou prendre en compte leurs orientations *21*

1.3.4. La zone économique exclusive (ZEE) *22*

1.3.5. Un régime juridique dépendant du lieu de localisation qui pose question : le cas des plateformes offshore multi-usages *23*

1.3.6. Les demandes reçues relatives à des projets novateurs suscitent manifestement des difficultés d'analyse *23*

2. Un préalable indispensable : définir les localisations possibles d'installations en mer **24**

2.1. Le cas des ports (commerce, plaisance, pêche) : des autorités portuaires qui décident et qui gèrent 24

2.2. Hors périmètre portuaire, certaines zones maritimes à exclure 25

2.3. Il existe aussi des protections spécifiques aux zones maritimes 28

2.4. La définition des vocations possibles des zones maritimes doit se faire au travers d'outils de planification en cours de développement, avec des zonages du plus large au plus fin 30

PUBLIÉ

3. Concilier la vocation du domaine public maritime et l'évolution des activités maritimes..... 34

3.1. L'expérience du domaine fluvial..... 34

3.2. Dans les ports, une place pour de nouvelles activités économiques complémentaires des fonctions historiques portuaires..... 35

3.3. Des évolutions en cours : la question d'élargir aux établissements flottants..... 37

3.3.1. Au-delà des exemples existants, quelles conditions ou critères pour accepter ces nouveaux usages ?..... 37

3.4. Des enjeux et des impacts..... 38

3.4.1. Des enjeux et impacts de sécurité et de sûreté..... 38

3.4.2. Enjeux et impacts environnementaux et prévention des risques naturels et technologiques..... 42

3.4.3. Enjeux et impacts sociaux..... 43

3.4.4. Enjeux et impacts économiques, fiscaux et assurantiels..... 44

4. Mettre en place une procédure d'instruction des projets..... 47

4.1. Une concertation indispensable pour tout projet, avec l'ensemble des acteurs..... 47

4.2. Une multitude d'interlocuteurs et de procédures. Une grille de lecture comme outil d'aide à la décision..... 47

4.3. Un objectif de guichet unique et de dossier standardisé..... 49

4.4. Droit à l'expérimentation..... 50

Conclusion..... 51

Annexes..... 53

1. Lettre de mission..... 54

2. Les acteurs institutionnels en mer..... 57

3. Cadre juridique en vigueur des activités maritimes..... 61

4. La réglementation actuelle du domaine public maritime naturel et artificiel..63

5. POMU Guyane..... 72

6. Les différentes catégories de gens de mer..... 73

7. Liste des personnes rencontrées..... 77

8. Glossaire des sigles et acronymes..... 84

PUBLIÉ

Résumé

Par lettre en date du 18 décembre 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire a confié au CGEDD et à l'IGAM une mission sur les projets et réalisations d'installations en mer destinées à l'exploitation de nouvelles activités humaines, hors plateformes d'exploitation d'hydrocarbures, éolien offshore et hors exploitation de ressources naturelles maritimes.

La diversité et la multiplicité des projets identifiés, pour la plupart au stade de la faisabilité, montrent la pertinence et la nécessité d'un travail prospectif pour préparer et mettre en place les outils utiles notamment pour élaborer une doctrine, sécuriser et harmoniser les réponses de l'administration, envisager des ajustements juridiques et définir des principes d'organisation des relations entre les services de l'État, les porteurs de projets, les collectivités territoriales, les associations environnementales et d'usagers de la mer.

Le littoral et l'espace maritime apparaissent en effet comme un nouveau territoire pour une offre d'activités originales, se trouvant soumis à une pression croissante pour devenir le « terrain d'accueil » de nombreux projets, avec l'objectif souvent inavoué de s'affranchir de règles « terrestres », notamment en matière d'urbanisme et de fiscalité.

Cette diversité des projets qu'ils soient récréatifs ou touristiques, résidentiels (logements permanents ou saisonniers…) ou économiques (plateformes offshore multi-usages, fermes flottantes) nécessitent une clarification du cadre juridique et une définition d'une stratégie politique pour stabiliser les bonnes conditions de développement d'une croissance bleue durable.

La réglementation sur les usages du domaine public maritime naturel ou artificiel existante est complexe à mettre en œuvre. Elle aboutit à des résultats contradictoires dans l'examen des demandes d'autorisation, tant le champ des attendus est vaste : statut de l'installation, conditions d'alimentation en eau, électricité, énergie, traitement des déchets, sûreté des personnes et des biens, conditions de sécurité maritime, de sécurité civile, statut fiscal de l'activité et des personnes, réversibilité de l'activité...

Il est apparu à la mission qu'une définition des localisations possibles en mer était un préalable indispensable.

S'insérer dans le domaine public maritime portuaire, déjà artificialisé, est considéré comme une « moindre atteinte » aux espaces maritimes qu'un espace naturel vierge de toute activité.

Hors périmètre portuaire, certains périmètres (espaces en vis-à-vis des espaces remarquables de la loi littoral, zones Natura 2000, sites classés et monuments historiques) pourraient être partiellement ou totalement sanctuarisés pour affirmer une protection renforcée en s'assurant de la mise en œuvre de règles coordonnées entre certains espaces maritimes et leurs rivages, conformément au principe de gestion intégrée de la zone côtière.

D'autres dispositifs de protection propres à certains espaces maritimes et notamment leurs outils de planifications en cours de développement (plan de gestion des parcs naturels marins, schéma de mise en valeur de la mer -SMVM-, document stratégique de façade -DSF-) mériteraient pour certains d'être relancés (SMVM) ou devraient aborder clairement pour d'autres (DSF) les zones acceptables pour les installations en mer.

L'expérience du fluvial met en évidence une conciliation à trouver pour certaines activités et leurs enjeux et impacts : sécurité et sûreté, prévention des risques naturels et technologiques, sociaux, économiques, fiscaux, assurantiels…

PUBLIÉ

Pour répondre à certains de ces enjeux et impacts, la mission propose :

- en matière de sécurité, que toute installation devra faire l'objet d'un suivi par une société de classification agréée,
- en matière de sûreté, de soumettre certaines installations aux dispositions du code « International Ship and Port Facility Security » ISPS,
- en matière environnementale, de créer un guide à destination des porteurs de projet, face à une réglementation complexe et pour apporter des réponses à un ensemble de questions identifiées,
- en matière sociale, de délivrer aux salariés travaillant dans ces structures une formation maritime minimale.

Il faut aussi placer la notion d'intérêt écologique au cœur des réflexions en comparant le coût écologique des projets par rapport à ce qu'ils seraient s'ils devaient être localisés à terre.

Par ailleurs, pour obtenir sinon l'acceptabilité totale des projets mais du moins un consensus, la mise en place de procédures d'instruction semble inévitable : concertation, outils d'aide à la décision et droit à l'expérimentation.

En complément d'un cahier des charges précis, les délégations à la mer et au littoral pourraient gérer un guichet unique, non seulement simplificateur pour le porteur de projet mais aussi facilitateur des services de l'État sur tout le territoire métropolitain et ultra marin.

En conclusion, la mission s'est efforcée de répondre à une commande ministérielle portant sur un champ vaste, complexe et en pleine émergence. Compte-tenu de l'étendue du sujet, de nombreuses thématiques sortant du périmètre ministériel pourtant déjà très vaste, il apparaît clairement que plusieurs recommandations liées notamment à des aspects de sûreté, fiscaux ou encore à des questions sociales devront être examinées en interministériel pour disposer d'une vision encore plus précise de la faisabilité des projets en cours et à venir.

« La mer est un espace de rigueur et de liberté.
Y perdre la rigueur, c'est perdre la liberté »

Victor Hugo

PUBLIÉ

Liste des recommandations

Recommandation 1. DGITM/DAM : Étendre le régime d'autorisation du décret du 10 juillet 2013 en deçà des 12 milles.....23

Recommandation 2. DGALN : S'assurer de la mise en œuvre des règles de protection réciproques entre les espaces maritimes et les rivages contigus, conformément au principe de gestion intégrée de la zone côtière.....28

Recommandation 3. DALN : Aborder le sujet « installations en mer » dans les documents stratégiques de façades, au niveau des cartes de vocation puis dans les plans d'actions..... 31

Recommandation 4. DGALN : Relancer la dynamique du schéma de mise en valeur de la mer en l'associant de façon obligatoire aux schémas de cohérence territorriale (SCoT) des secteurs littoraux et en lui faisant préciser les zones acceptables pour les installations en mer.....33

Recommandation 5. DGITM/DAM : Définir une catégorie juridique d'établissement couvrant toutes les formes possibles d'installations en mer autres que les navires, cohérente avec la définition d'établissement flottant en droit fluvial, qui devra répondre à diverses obligations dont celle de certification par une société agréée..... 36

Recommandation 6. DGITM/DAM : La construction de toute installation fixe en mer devra faire l'objet d'un suivi par une société de classification agréée.....41

Recommandation 7. DGITM/DAM : Soumettre certaines installations flottantes, en fonction de leurs caractéristiques et de leur objet, aux dispositions du code « International Ship and Port Facilty Sécurity » (ISPS) avec notamment l'élaboration d'une cartographie des risques et des menaces concernant la sûreté des projets..... 42

Recommandation 8. DGITM/DAM : Imposer aux porteurs de projet la réalisation d'une analyse des risques en matière de troubles mineurs à l'ordre public et les dispositions prises pour y remédier.....42

Recommandation 9. DGALN/DEB : Créer un guide à destination des porteurs de projet reprenant point par point tous les enjeux et impacts environnementaux et récapitulant les lois et les règles correspondant à chacun d'entre eux.....43

Recommandation 10. DGITM/DAM : Délivrer aux personnels non gens de mer travaillant à bord de ces structures une formation minimale (extension aux installations en mer, des dispositions de l'arrêté ministériel du 22 février 2016). 44

PUBLIÉ

Recommandation 11. DGALN/DEB : Placer la notion d'intérêt écologique au cœur des réflexions portant sur la faisabilité des projets afin de comparer leur coût écologique par rapport à ce qu'il serait si le projet devait être localisé à terre.....46

Recommandation 12. DGITM/DAM : Adopter et diffuser un « cahier des charges » à remplir par tout demandeur, listant les points qui doivent avoir été étudiés/expertisés préalablement à toute demande d'installation. Ce cahier des charges devra figurer au dossier. Prévoir le dépôt des dossiers en premier lieu au niveau des DDTM/DML..... 50

Recommandation 13. Encourager des expérimentations limitées dans le temps, encadrées et évaluées. Imaginer un concours avec des étudiants d'écoles d'urbanisme/architecture et/ou un appel à projet national en lien avec des établissements publics ou structures interministérielles sur le thème de l'habitat flottant..... 50

PUBLIÉ

Introduction

« La mer est un espace de rigueur et de liberté.
Y perdre la rigueur, c'est perdre la liberté »
Victor Hugo

Par lettre en date du 18 décembre 2018, le ministre de la transition écologique et solidaire a confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) une mission sur les installations fixes en mer destinées à l'exploitation de nouvelles activités (cf. lettre en annexe 1).

Le Comité interministériel de la mer[1], qui s'est tenu le 15 novembre 2018, évoquait cette gestion à venir des structures artificielles sur le domaine public maritime naturel et dans les ports avec le développement de nouveaux concepts. Le CIMer s'interrogeait sur l'évaluation nécessaire de ces projets avec toutes leurs conséquences et sans *a priori*.

Dans ce rapport, ont été pris en compte les projets d'installations, flottantes, ancrées ou posées en mer, accessibles seulement par voie maritime ou aérienne, en vue d'une activité humaine quelle qu'elle soit, hors plateformes d'exploitation d'hydrocarbures et éolien offshore, hors projets en eau douce et hors exploitation de ressources naturelles maritimes.

La mission a fait le choix de conduire ses investigations :

- en prenant connaissance de certains documents administratifs et rapports disponibles et de la littérature publiée,
- en conduisant des entretiens avec l'ensemble les parties prenantes au plan national, dans les ministères en charge de la transition écologique et solidaire, de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, opérateurs publics (conservatoire du littoral, Cerema,…), acteurs économiques, industries nautiques et navales, opérateurs de tourisme, associations environnementales et personnalités qualifiées…,
- en se déplaçant en France métropolitaine et Outre-Mer, combinant des rencontres avec des porteurs de projets, services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales et autres acteurs concernés, associatifs notamment.

La mission a constaté la rareté des données disponibles, tant sur le plan juridique que technique ou documentaire et donc la prudence requise dans leur exploitation. Une seconde difficulté a tenu à la diversité des projets qui fait de chacun un cas particulier.

La plupart de ces projets - une cinquantaine connue dans le monde entier - se trouvent encore au stade des réflexions de faisabilité. Cependant, leur développement prévisible montre la pertinence d'un travail prospectif pour préparer les outils utiles, notamment à l'administration, pour élaborer sa doctrine, sécuriser et harmoniser ses réponses, envisager des ajustements juridiques et définir des

[1] Le CIMer, a été institué par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995. Réuni régulièrement, sous la présidence du Premier ministre avec des représentants de l'ensemble des ministères concernés, il est chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement sur tous les sujets de la mer, aussi bien nationaux qu'internationaux et de fixer les orientations gouvernementales de l'activité maritime.

PUBLIÉ

principes d'organisation des relations entre les services de l'État, les collectivités territoriales et les porteurs de projets.

En effet, l'espace maritime, notamment celui proche du littoral, apparaît souvent comme un nouveau territoire pour une offre d'activités originales, se trouvant soumis à une pression croissante pour devenir le « terrain d'accueil » de nombreux projets. La perspective d'une montée du niveau des mers, l'arrivée de nouvelles populations dans les zones littorales, la possibilité de développer de nouveaux sites de loisirs, l'objectif inavoué de s'affranchir de règles « terrestres » comme celles du droit de l'urbanisme ou de la fiscalité, nombreuses sont les motivations qui conduisent à envisager des « solutions » innovantes en imaginant des « structures et installations flottantes ou posées » nouvelles. La mer est donc de plus en plus sollicitée pour des projets d'occupation avec des objectifs multiples, qu'ils soient :

- récréatifs / touristiques : restaurants, hôtels flottants, plages artificielles, terrains de sport…,
- résidentiels (permanents / saisonniers pour différents types de populations (touristes, étudiants, saisonniers…),
- économiques / industriels : centre de congrès, hélistation, installations portuaires, logistique multi-usages, usines…,

Avec des porteurs de projets eux-mêmes multiples (collectivités territoriales, acteurs économiques privés, associations…).

L'objectif de ce rapport concis est de proposer une aide à la décision en vue d'instruire les dossiers reçus par les services de l'État en lien avec les acteurs concernés et de présenter des constats et recommandations qui puissent répondre aux attentes exprimées en prenant en compte les enjeux et responsabilités de l'État.

Le rapport est complété par des annexes thématiques relatives à :

- L'organisation de l'action de l'État en mer.
- Les compétences respectives des autorités publiques - État / Région / Département / Intercommunalité / commune, en mer.
- Le cadre juridique existant (français et européen).
- La réglementation en matière de sécurité et de sûreté maritimes, les impacts environnementaux, les enjeux économiques, sociaux et fiscaux…

PUBLIÉ

1. Le contexte actuel : le cadre de référence existant et des projets émergents et protéiformes

3,6 milliards d'habitants, soit 60 % de la population mondiale environ, vivent à moins de 60 kilomètres du littoral. Selon le programme des Nations unies pour l'environnement (Pnue), cette proportion sera de 75 % dans trente ans.

En France métropolitaine, les 967 communes littorales[2] ne couvrent que 4 % de sa superficie, mais abritent plus de six millions d'habitants, soit 285 habitants par km^2 (en 2013) et 2,5 fois la moyenne nationale. Si l'on ajoute le nombre de lits disponibles dans ces communes, on arrive au chiffre de 630 habitants par km^2 ! Ce n'est certes que le dixième de la densité de Hong-Kong, mais c'est 50 fois plus que dans le département de la Creuse.

Ces espaces limités sont donc attractifs, extrêmement convoités et plus que jamais propices à de multiples usages générant des tensions entre les parties prenantes. L'évolution du littoral naturelle ou exacerbée par l'activité humaine le rend de plus en plus fragile et nécessite une prise de conscience et une attention particulière mise en œuvre par des politiques publiques volontaristes.

Selon le document sur la stratégie nationale de la mer et du littoral (février 2017) : « *L'océan présente un large potentiel pour stimuler la croissance économique, l'emploi et l'innovation et assurer la résilience face aux effets du changement climatique. Il est une des clés de résolution des nombreux défis mondiaux auxquels est confrontée la planète dans les décennies à venir, de la sécurité alimentaire au changement climatique, de la production d'énergie à la gestion des ressources naturelles et à l'amélioration des soins médicaux. Mais a contrario il est déjà soumis aux pressions de la surexploitation, de la pollution, de la diminution de sa biodiversité et au changement climatique. Réaliser le plein potentiel de l'océan exige donc des approches responsables et durables à son développement économique.* »

1.1. La mer, notre avenir : le poids du secteur maritime

Le littoral est perçu comme le lieu de vie idéal d'habitation et de loisir des Français qui montrent également leur intérêt à la fois pour son développement économique et sa protection. Une création de 300 000 emplois dits de « croissance bleue » a été estimée pour les prochaines années[3]. Mais si tout le monde veut continuer à vivre de la mer et à en tirer profit, cela ne peut s'envisager qu'en intégrant ses fragilités et en évitant sa dégradation.

Quelques chiffres-clés du maritime et du littoral :

- La France, deuxième espace maritime mondial.
- 11 millions de km^2 de zone économique exclusive, dont 97 % en Outre-Mer.
- 5 850 km de trait de côte pour la métropole, auxquels il faut ajouter 1 780 km aux Antilles - Guyane et Océan Indien, 4 500 km en Polynésie française… soit un total d'environ 18 000 km sur l'ensemble des territoires sous juridiction française.
- Au 1er juillet 2019, 23,5 % des eaux territoriales de la France sont protégées au titre de l'environnement, (aires marines, parcs marins, réserves naturelles)[4].
- La France abrite 10 % des récifs mondiaux et 20 % des atolls.
- 10% de la population française habite les communes littorales.
- L'économie maritime représente 36 milliards d'euros (dont la moitié pour le secteur du tourisme), soit 1,5 % du produit intérieur brut, chiffre qui pourrait doubler en 2030.

[2] 92 communes en Outre-mer - Source Observatoire national de la mer et du littoral.

[3] Source MTES.

[4] Source Observatoire national de la mer et du littoral.

PUBLIÉ

- 450 000 emplois (dont la moitié dans le secteur du tourisme), soit 2 % de l'emploi national[5].
- La France, première destination touristique mondiale.
- 473 ports de plaisance (164 000 emplacements dédiés à la plaisance), 300 zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) (34 000 emplacements), 15 millions de plaisanciers[6].

1.2. Un foisonnement de projets émergents et protéiformes émanant d'acteurs publics et privés

Les entretiens conduits par la mission ont facilité un recensement des réalisations ou projets connus considérés comme « des installations fixes en mer ». Les informations ainsi rassemblées mettent en évidence l'hétérogénéité de la nature des projets ainsi que leur stade d'avancement très variable. En France (métropolitaine et outre-mer), il existe, à ce jour, un très faible nombre de réalisations, principalement des habitats flottants à vocation touristique. La grande majorité des projets présentés a été soit refusée par l'autorité administrative, soit est au stade de simples projets, des études ou de la conception.

Quels que soient les projets considérés, leur caractère novateur donne lieu à de nouveaux usages du domaine public maritime ou de la haute mer. Il conduit à s'interroger sur la pertinence et l'adéquation des outils actuels de régulation de ces usages. Les services de l'État et les porteurs de projets sont en attente d'une clarification du cadre juridique et de la définition d'une stratégie politique qui stabiliseraient les conditions de développement d'une économie durable de l'espace maritime.

1.2.1. Habitat flottant

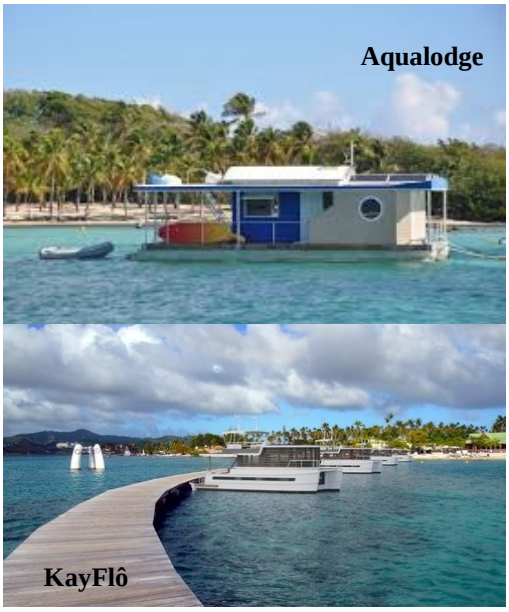
La réalisation d'un habitat flottant, principalement à vocation touristique, est la forme la plus aboutie de structures flottantes.

Des projets existants et à venir en outre mer

En Guadeloupe, un « aqualodge » a été installé au large de Saint-François et propose, depuis 2015, un hébergement flottant de 80 m² « inspiré de catamaran ». Cette installation a obtenu une autorisation de mouillage en qualité de navire de plaisance, immatriculée à ce titre.

Cependant, cette structure flottante pose plusieurs questions : est-ce un navire de plaisance ? Le mouillage est-il l'autorisation d'occupation du domaine public appropriée dans ce cas ?

En Martinique, un projet comparable (KayFlô village) a été autorisé par l'autorité préfectorale en avril 2015. Il s'agit d'un village hôtelier flottant exploité sur le domaine public maritime. Il est formé d'unités « lodge » qui sont des catamarans à propulsion hybride[7].



[5] Source INSEE.

[6] Source MTES.

[7] Arrêté du préfet de la Martinique n° 2015103-0012 du 13 avril 2015, modifié par l'arrêté n° R02-2017-06-30-004 du 30 juin 2017.

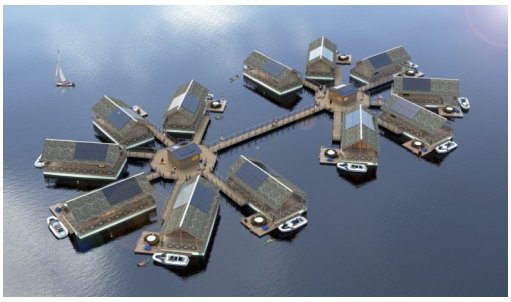
PUBLIÉ

Le projet a reçu l'autorisation sur la commune du Robert à Pointe La Rose pour 16 corps morts (dont 4 libres au bénéfice des navires de passage), pour une exploitation de 10 mois par an, entre novembre et août.

Il fait actuellement l'objet d'un recours contentieux en appel devant la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Un nouveau moyen tiré de l'absence d'enquête publique est soulevé devant la cour administrative d'appel. Les opposants soutiennent que ce projet constitue « une urbanisation de l'espace marin » et que le déplacement périodique des catamarans de quelques mètres ne peut être regardé comme modifiant significativement leur lieu d'ancrage. Ils concluent en conséquence à un usage inapproprié du domaine public maritime.

En Martinique encore, un projet de complexe touristique flottant sur l'îlot Mandoline (commune des Trois-Ilets) a été présenté à la mission. Ce projet propose « une offre touristique insolite et écologique », tout en développant des procédés innovants. Ce serait le premier complexe touristique flottant en milieu marin. Les douze habitats flottants sont destinés à la vente à des investisseurs privés. Le calendrier prévisionnel prévoyait l'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) en 2018 en vue d'un début d'exploitation à la fin de l'année 2019. À ce jour, le dossier est en cours d'instruction.



Ces différentes illustrations intéressent le domaine public maritime naturel.

Des projets en cours d'élaboration en métropole

La façade méditerranéenne est également propice à des projets de cette nature. Le dynamisme de la Région Occitanie afin de développer l'économie maritime de son territoire explique la présence de plusieurs projets d'habitats flottants en cours d'élaboration et de réalisation.

Pour les acteurs locaux rencontrés, publics et privés, le relatif déclin de certains ports de plaisance, la vacance d'un nombre croissant d'anneaux et l'émergence de nouvelles attentes dans le secteur touristique a conduit, notamment la commune de Gruissan, à s'engager dans la mise en place de structures flottantes à des fins d'hébergement de loisir dans les limites du port.

Un premier pas avait été franchi avec la construction d'une capitainerie flottante à l'entrée du port de la commune. Dans ce cas précis, le lien entre la vocation maritime de l'installation flottante et l'intérêt général attaché à l'usage de la structure ne prêtait pas à discussion.

Les nouveaux projets envisagés conduiraient à réserver un espace délimité du domaine maritime portuaire à des structures flottantes à vocation d'hébergement. Ils offriraient une gamme étendue de niveaux de prestations.

Un appel à candidature a été lancé pour le projet. Une société spécialisée dans l'offre d'hébergement du tourisme de plein air a été retenue.

PUBLIÉ

Elle a engagé la construction d'un démonstrateur en lien avec un constructeur de navire de plaisance. Celui-ci a été présenté en septembre 2019 et sera mis en exploitation à titre expérimental en 2020.

Cette structure flottante soulève un certain nombre de questions sur :

- son statut, qui ne remplit pas nécessairement les critères de qualification d'un navire,
- les conséquences d'une telle qualification qui ne se justifie pas forcément du fait de la nature de l'activité prévue,
- l'impact environnemental,
- la sécurité en lien avec l'accueil du public,
- le régime fiscal et la concurrence.

D'autres projets d'hébergement plus pérennes (hébergement étudiant ou saisonnier) donnent lieu à des réflexions suivies de la part de plusieurs communes littorales en lien avec des opérateurs. Leur attente d'un accompagnement des services de l'État afin de faire aboutir ces projets a été affirmée, à plusieurs reprises, auprès des membres de la mission.

La définition d'une stratégie et la disposition d'un cadre juridique adapté ou approprié sont attendues.

Projets internationaux

L'exemple danois

Lors de ses entretiens, la mission a été informée de l'existence d'habitations flottantes aux Pays-Bas et au Danemark. Après vérification par l'intermédiaire des services économiques de nos ambassades, il apparaît que seul l'exemple danois présente un intérêt dans la perspective de nos travaux.

En effet, l'expérience historique hollandaise revient à construire des polders afin de gagner de l'espace habitable sur la mer. Il ne s'agit pas de structures flottantes.

La totalité des habitations flottantes recensées au Danemark sont situées soit dans les ports, soit sur le bord de canaux ou le long de berges aménagées à cet effet. Les quelques habitations « sauvages » qui ont cherché à s'installer au large sur toutes sortes de bateaux ont fait l'objet de mise en demeure voire ont été enlevées par la force.

D'après les informations recueillies, les « habitations flottantes » donnent lieu à une distinction entre la partie flottante de la structure et la partie habitation et se trouvent de fait soumises à un régime hybride de navire et d'habitation.

La partie structure flottante doit obtenir une autorisation de l'autorité maritime, qui dépend du ministère de l'industrie, des entreprises et des affaires financières compétent pour approuver la stabilité, la flottabilité, la construction de la coque notamment. En pratique, l'agrément est délivré par des sociétés habilitées par cette autorité maritime. Comme pour les navires, tous les logements flottants ayant un tonnage brut d'au moins 20 t. doivent être inscrits au registre des navires. Cela se fait en remplissant un formulaire, et coûte 1 600 DKK (214 €) par an pour un tonnage brut entre 20 et 500 t, et 2 400 DKK (322 €) par an pour un tonnage supérieur à 500 t. En revanche, ces habitations flottantes ne sont pas soumises à une taxe foncière.

PUBLIÉ

La partie du logement flottant qui est utilisée pour l'habitation est régie par le code de la construction (Byggeloven). C'est la municipalité qui détermine les principales exigences, notamment en ce qui concerne les murs extérieurs, le toit, l'aménagement intérieur…

Pour installer un logement flottant dans un port ou un autre endroit, une autorisation est requise. Elle est obtenue auprès du propriétaire du lieu – en général la municipalité - et un « loyer » est perçu pour la place occupée. Cela coûte environ 20 000 DKK (soit 2 680 EUR) en moyenne au Danemark, mais le tarif varie beaucoup selon l'endroit ; il est nettement plus élevé à Copenhague.

Un logement flottant ne peut pas être financé par un prêt hypothécaire, comme c'est le cas pour une habitation ordinaire (nécessité d'une référence cadastrale fixe). Les banques proposent à la place des « prêts bateau ».

En ce qui concerne les eaux usées, il n'y a pas au Danemark - contrairement à beaucoup d'autres pays en Europe - d'interdiction d'avoir une fosse septique (certains ports ont leur propre installation de déchargement, où le propriétaire du logement flottant peut vider sa fosse septique lui-même, alors que dans d'autre cas, il faut qu'il passe par une société spécialisée (Kloakmester). Il est également possible de se connecter au réseau d'égouts publics, au quel cas le propriétaire du logement flottant paye des frais de raccordement correspondant plus ou moins au tarif payé par les propriétaires de maison. Le choix des deux solutions doit être approuvé, et il est interdit de rejeter quoi que ce soit dans les ports ou lacs sans autorisation de la municipalité et/ou contrôle environnemental.

Au large de la Polynésie française

Il y a quelques années est apparu le projet de l'organisation américaine Seasteading Institute de construction d'une ville flottante en haute mer au large de la Polynésie française. D'inspiration libertarienne, ce projet veut promouvoir le développement de lieux de vie pour des « sociétés modèles » sur les océans hors de toute souveraineté des États existants, et proposer une réponse à la montée des eaux.

Cette ville devrait donc être autonome, produire son alimentation (aquaculture et fermes flottantes), son énergie (solaire, éolienne, courants marins), son eau par désalinisation de l'eau de mer, traiter elle-même ses déchets, etc. Elle serait composée de modules flottants reliés entre eux comportant des habitations, des commerces, des activités primaires (fermes) et tertiaires (services, instituts de recherche - innovation) et serait située aux abords d'un câble sous-marin pour faciliter la connexion aux réseaux haut débit.

Principalement financé par le milliardaire Peter Thiel, fondateur de Paypal, le projet a été présenté aux autorités polynésiennes pour expérimenter d'abord l'idée avec une installation pilote dans un lagon abrité. Après un premier accueil plutôt ouvert et la signature d'un Memorandum of understanding (MoU) en janvier 2017, des oppositions locales ont rapidement émergé. En outre, la dernière levée de fonds auprès du public a été un échec. Le projet semble donc actuellement au point mort.

1.2.2. Structures de loisirs

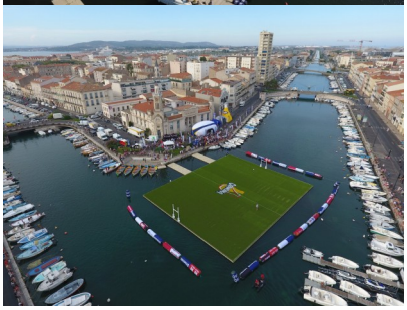
À l'instar des logements, des structures flottantes de loisirs commencent à « s'ancrer » sur les territoires, qu'il s'agisse de terrains de sport événementiel, de restaurants voire de casinos.

- **Terrain de sport**

Des sociétés événementielles commencent à investir les stations balnéaires notamment pour organiser des manifestations sportives à caractère commercial, pour l'instant dans les limites d'un port.

PUBLIÉ

Par exemple, le « tournoi des 6 stations » oppose des stations balnéaires dans un tournoi de rugby sur un terrain flottant sur l'eau . Sa 1ère édition s'est déroulée en 2017 à Sète.



En 2017, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de l'Hérault avait été saisie par l'organisation quelques jours avant le début de la manifestation. Outre l'aspect tardif de la demande, la DDTM avait répondu négativement à l'occupation du domaine publique maritime (DPM) en ces termes : « *l'organisation de tournoi de rugby sur une barge n'est pas compatible avec la vocation du domaine public maritime naturel. En effet, l'article L. 2124-1 du CGPPP impose de tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques… Votre activité de tournoi de rugby ne nécessite pas la proximité immédiate avec l'eau, et n'est donc pas compatible avec la vocation du DPM.* ».

Une des journées se déroulant dans le port de Sète, la DDTM rajoutait « *La manifestation sur la commune de Sète étant prévue dans le périmètre administratif du port, c'est à la collectivité territoriale gestionnaire du port qui pourra instruire votre demande* ». Le port de Sète sollicité a pour sa part accordé une autorisation.

En 2018, la seconde édition de ce « tournoi des 6 stations » s'est déroulée à Saint-Cyprien, Port-Barcarès, Gruissan, Valras Plage, Sète et Agde dans les enceintes portuaires respectives.

En 2019, il s'est tenu sur la Garonne à Toulouse.

Restaurants (PACA)

Lors de ses entretiens, notamment avec les services déconcentrés et les élus de la façade méditerranéenne, divers projets de loisirs ont été présentés à la mission. Ainsi, dans le cas d'un projet de « ponton restaurant » situé à moins de 300 m du rivage, la demande d'occupation du DPM a fait l'objet d'une décision de refus fondée sur la vocation du DPM et les obligations d'établissements recevant du public (ERP).

L'instruction du dossier soulevait la question du traitement des déchets et mettait en évidence une rupture du principe d'égalité avec les établissements similaires à terre (DDTM du Var).

Un autre projet de plateforme de restauration en mer alimentée par des navettes depuis la côte n'a pas abouti. Certes le projet avait été amélioré dans le cadre d'un dialogue « d'accompagnement » de la part de l'administration. Les sujets de sécurité, environnement, domanialité, statuts des personnels avaient été traités de manière satisfaisante. Cependant, la réaction des plagistes du rivage face à la concurrence du projet explique l'abandon du soutien de celui-ci par les collectivités locales. (DDTM des Alpes maritimes).

Le projet de création d'un parc en mer pour les dauphins dans le Var

PUBLIÉ

Le projet consistait en la création de centres « refuge » de réadaptation à la vie sauvage pour des dauphins nés en captivité. Les installations envisagées comprenaient une plateforme flottante attenante au rivage, plusieurs pontons d'observation sur cette plateforme et une clôture marine entourant la plateforme.

Le refus opposé par l'administration s'est fondé sur la convention des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente (ACCOBAMS) dont la France est signataire. À aucun moment, la question de l'occupation domaniale de ce projet n'a été abordée par l'administration alors que dans sa présentation le porteur du projet évoquait les questions de sécurité des personnes, les normes ERP…

1.2.3. Plateformes offshore multi-usages (POMU) et évolutions des industries de la mer

Réflexions à l'échelon européen : la plateforme numérique « Waterborne »[8]

Afin de préparer au mieux les évolutions futures dans le secteur maritime, une plateforme européenne de recherche et d'innovation pour la filière industrielle maritime a été lancée. Il s'agit de

« Waterborne technology platform ». Cette plateforme a pour objectif de favoriser l'instauration d'un dialogue entre les acteurs de la filière industrielle maritime, l'Union européenne, les États membres et les universités, notamment. Il s'agit en pratique d'un groupe miroir français, porteur de projets de recherche d'action et de lobbying auprès des instances européennes. Il regroupe les professionnels de la construction navale (DCNS, GICAN) et leurs équipementiers.

Une vision stratégique des industriels de la mer

En France, les industries de la mer ont en commun leur connaissance du territoire maritime et de ses spécificités propres. Ils conçoivent et construisent des objets de travail, des lieux d'habitations et de vie, que sont les navires et les plateformes. La nécessité de travailler ensemble engendre des actions de filières. Cette démarche s'inscrit dans la politique maritime souhaitée par le gouvernement, affichée lors du Comité interministériel de la mer de novembre 2018 (CIMer - cf p.8). Ainsi, le contrat stratégique de la filière des industriels de la mer, signé le 29 octobre 2018 sous l'égide du Conseil national de l'industrie prévoit parmi les industries en mer « les smart offshores industries »[9]. Dans un contexte de recherche et développement, une étude de faisabilité multidisciplinaire de l'implantation d'activités industrielles en mer est engagée. Il peut s'agir de stockage d'énergie, de logistique, d'aquaculture offshore. Ces types de projet seraient de nature à favoriser l'émergence de nouveaux matériaux et nouveaux métiers. L'autonomie de ces plateformes respectueuses de l'environnement marin et d'un développement durable de leur activité est un objectif essentiel de la réflexion menée.

La conception des plateformes offshore multi-usages (POMU) relève de cette vision stratégique.

---

[8] https://www.waterborne.eu/

[9] Voir le «contrat stratégique de filières industriels de la mer », 2018-2022 ; 29 octobre 2018 ; p.9.

PUBLIÉ

Les POMU

Une plateforme offshore multi-usages répond à un besoin de présence permanente en mer. Il s'agit d'une structure reliée de manière permanente au fond de la mer (par un ancrage souple ou une fixation rigide) assignée à une position déterminée, et qui peut recevoir des installations techniques répondant à un ou plusieurs besoins fonctionnels, et mises en œuvre le cas échéant par plusieurs usagers différents.

- *Le développement de l'offre des POMU dans un contexte de maritimisation de l'économie mondiale :*

  Le 10 mars 2019, le cluster maritime a organisé une journée d'échange autour de projets de plateformes offshore multi-usages. En effet, depuis 2013, le « groupe synergie POMU » mis en place, a engagé des travaux collaboratifs avec des concepteurs, des constructeurs et des utilisateurs potentiels. Il réfléchit aux aspects techniques, environnementaux, économiques, juridiques de ces plateformes et aux marchés potentiels de ces projets industriels maritimes.

  Les POMU apportent une réponse aux questions posées par la maritimisation de l'économie mondiale. Actuellement, il existe des structures mono-activité, comme les plateformes d'exploitations pétrolières et gazières ou bien les structures d'alimentation en électricité de ces plateformes au Brésil. À l'avenir, les plateformes pourraient être d'une dimension plus conséquente, modulaire et évolutive, autonomes en énergie et à vocations plurielles.

  Le marché des POMU est naissant. Parmi les premiers projets opérationnels, un hub flottant de mutualisation des flux logistiques a été conçu. Il regrouperait un héliport et un quai d'accostage, des bases-vie, une activité de surveillance et intervention maritime, le stockage de pièces détachées, le stockage de consommables...[10] Un projet opérationnel de hub flottant au large du Brésil fait l'objet d'études de faisabilité de la part d'un consortium de sociétés industrielles japonaises.

  À partir des réflexions menées et des projets identifiés à travers le monde, environ 34 activités ont été identifiées qui se regroupent dans les catégories suivantes :

  - pétrole et gaz,
  - nouvelles activités en mer (énergies, prospections minières, hôpitaux, prisons, casinos, centre de recherche et développement…),
  - zones et infrastructures multi-activités (énergies renouvelables, aquaculture…),
  - infrastructures de transports et logistique (conteneurs, vracs, produits pétrole et gaz, minerais…).

  Des projets de conception avancée ont été recensés au Japon, Australie, Brésil, Chine, USA. Ainsi, une offre en infrastructures maritimes innovantes existe d'ores et déjà et a vocation à se développer.

- *Le cas français : le projet d'une POMU en Guyane :*

  Le grand port de Guyane s'est engagé dans l'étude de faisabilité d'un port flottant sous forme d'une POMU qui serait situé au large de la Guyane, sur la route du canal de Panama à 70 milles environ de la côte (soit en zone économique exclusive -ZEE-). Plusieurs éléments légitiment la démarche.

[10] Source : présentation d'Antoine Rabain (conseil en stratégie dans les domaines de la transition énergétique et de l'économie maritime) du 14 mars 2019.

PUBLIÉ

Compte tenu de sa localisation, le port de Cayenne offre un tirant d'eau limité rendant difficile l'accès au port en raison des caractéristiques actuelles des navires de commerce dont la taille et le tirant d'eau ne cessent d'augmenter.

Le constat est fait également d'un besoin de ressources (pêche, aquaculture...) et de la valorisation durable des bio-ressources.

Par ailleurs, les conditions de mer et météorologiques sont stables et favorables à la mise en place d'une telle structure.

Une cartographie des marchés d'opportunité a d'ores et déjà été réalisée.

La plateforme serait multi-usages et multi-marchés :

- trafic maritime (conteneurs, vracs) en vue d'une desserte régionale et d'une activité de hub de transbordement export,
- bio-ressources : pêche hauturière et aquaculture marine avec transformation, conditionnement et stockage.

Ces deux activités offriraient une forte valeur ajoutée. Une action « de l'État en mer » (sécurité et sûreté) et une activité de recherche scientifique pourraient s'ajouter, dans une logique institutionnelle.

Enfin, la plateforme étant modulable dès sa conception d'origine et dans une perspective de développement des activités de logistique, de réparation navale, d'énergie thermique des mers, elle pourrait être complétée pour d'autres activités.

L'étude de faisabilité en cours envisage le scénario d'une infrastructure de plus de 20 ha pour un investissement de l'ordre de 1 500 M€ assurée aux trois-quarts par le secteur public (Union européenne, État, régions, banques publiques). Le potentiel économique est évalué à plus de 150 M€/an dépassant sous certaines conditions le seuil d'attractivité économique du projet. Les partisans du projet considèrent qu'il aurait un impact de +3 % de PIB en Guyane et engendrerait environ 4 000 emplois tant en phase de construction que d'exploitation.

Plateforme Nord de la France

La DREAL des Hauts-de-France a eu connaissance d'un projet d'implantation d'une structure sur le banc de Sandettie en mer du Nord, en zone économique exclusive.

Le service a en effet été saisi d'une demande d'examen au cas par cas préalable à la réalisation d'une étude d'impact. La demande se référait à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, rubrique 12 du tableau annexé qui vise la récupération de territoires sur la mer.

Le porteur de projet faisait également référence au décret du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux installations dans la zone économique exclusive.

Le préfet, par décision du 25 février 2019, a décidé de soumettre le projet à la réalisation d'une étude d'impact.

Le projet consiste en l'implantation d'une barge sans équipage pour une durée de 10 ans qui comporte un mât d'instrumentation. Il s'agit d'une barge auto-élévatrice (de type « jackup ») d'instrumentation, non autopropulsée. Elle comprend : une structure flottante rigide (nommée ponton) servant de support principal, des jambes tubulaires permettant de fixer la structure au fond. Chaque jambe est équipée d'un « pied » pour assurer l'enfoncement souhaité dans le fond marin, un système d'élévation manœuvré par des pignons électriques ou vérins hydrauliques selon le cas, des structures sur pontons qui supportent les systèmes de levage et guident les jambes.

Le traitement de la demande a posé problème au service. Elle comportait une erreur de saisine de l'autorité compétente pour délivrer l'AOT, et une mauvaise application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, notamment.

PUBLIÉ

En effet, l'autorité compétente est le préfet maritime et non le DREAL. De plus, le projet n'entre pas dans la rubrique 12 de l'article du code de l'environnement et ne relève par ailleurs, selon l'analyse du service, d'aucune des rubriques justifiant de la nécessité de réaliser une étude d'impact.

En revanche, il était relevé que le projet s'implantait pour partie sur une zone Natura 2000, ce qui rend nécessaire la réalisation d'une évaluation d'incidences prévue par les dispositions du décret n° 2013-611 précité qui encadre le régime d'autorisation dans la ZEE et désigne le préfet maritime comme autorité compétente pour la délivrance du titre domanial.

La nouveauté des questions juridiques posées par le dossier a dérouté les services, incertains de la réglementation applicable dans le cadre de cette demande.

Ferme flottante

La mission a pris connaissance d'un projet un peu « hors normes », installé au fond d'une darse inutilisée du port de Rotterdam, de ferme flottante conforme aux contraintes de place rencontrées aux Pays-Bas. La vogue de l' « agriculture urbaine » et de la production au plus près des consommateurs a favorisé ce type d'installation.

Ce n'est certes pas un projet « en mer », mais néanmoins installé dans un périmètre de port maritime qui pourrait se développer en France.

Il s'agit d'une plate-forme flottante de 1 200 mètres carrés superposant une serre au premier niveau produisant lentilles d'eau, herbe et cultures fourragères comme la luzerne, et un jardin « naturel » accueillant 40 vaches laitières (de race Montbéliarde) au-dessus, dont les 32 premières sont arrivées le 14 mai 2019.

Cette ferme, d'un coût estimé de 2,5 millions d'euros, est totalement automatisée pour la traite et l'alimentation des animaux, autonome en énergie avec capteurs solaires, récupération de l'eau de pluie et retraitement du fumier. L'objectif est une production de 800 litres de lait par jour, dont une partie transformée sur place en yaourts et fromages.

Au-delà de ce type d'activité, cette ferme illustre la recherche aux Pays-Bas de solutions pour s'affranchir des risques d'inondations suite à la montée prévue du niveau des mers, à travers le développement de structures flottantes que l'on peut imaginer pour l'habitation, le commerce ou beaucoup d'autres activités.

1.3. Une réglementation existante peu adaptée à ces nouveaux projets

Les usages du domaine public maritime naturel et du domaine public artificiel sont encadrés par un ensemble de documents de planification et un corpus législatif et réglementaire touffu qui rend difficile l'examen des demandes d'autorisation d'occupation temporaire ou de concession par les services voire aboutissant à des résultats contradictoires. Par ailleurs, ce cadre juridique appelle une réflexion relative à sa pertinence au regard des nouveaux usages qui se font jour depuis quelque temps.

Pendant longtemps, l'activité traditionnelle se résumait à la navigation et à la pêche. De ce fait, le code des transports dans son livre V réglemente la navigation et s'applique aux navires[11]. Ainsi le navire est « un objet flottant » qui se caractérise par son aptitude à la navigation en mer.

[11] Le législateur a défini le navire comme étant : « *tout objet flottant, construit et équipé pour la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance et affecté à celle-ci* » (article L. 5000-2 I 1°). Ainsi, le statut de navire répond à l'usage habituel de l'espace maritime, la navigation.

PUBLIÉ

Cette définition sert de référence à certaines réglementations d'occupation du domaine public maritime naturel ou artificiel (voir l'exemple des zones de mouillages et d'équipements légers-ZMEL).

1.3.1. Les eaux territoriales

- **De la navigation à l'occupation du domaine public maritime naturel : les règles du code général des propriétés des personnes publiques**

De nouveaux usages de la mer ne cessent de se développer du fait du tourisme, de nouvelles activités de loisirs et d'innovations techniques et technologiques, la réglementation existante visant d'abord à lutter contre des occupations abusives ou irrégulières du domaine public maritime naturel (DPMn).

Ces évolutions ont rendu nécessaire la délivrance de titres d'occupation de ce territoire maritime qui fait partie du domaine public de l'État, dès lors que l'on se trouve à l'intérieur de la mer territoriale.

Les projets d'installations fixes en mer, dont les services ont été saisis ou ont eu connaissance se situent majoritairement dans la mer territoriale ou bien dans les limites des ports, essentiellement de plaisance, qui appartiennent au domaine public maritime.

En dehors des circonscriptions portuaires, la consistance du domaine public maritime est définie aux articles L. 2111-4 à L. 2111-6 et R. 2111-4 à R. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) tandis que son utilisation est encadrée par les articles L. 2124-1 à L. 2124-5 du même code.

L'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) précise que le contenu du domaine public maritime naturel de l'État comprend : « *le sol et le sous-sol entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer* ». La limite des eaux territoriales se situe à 12 milles marins. Les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des espaces maritimes sont déterminées par la laisse de basse mer le long de la côte ou par des lignes de base droites, ou par des lignes de fermeture des baies historiques ou non.

Ainsi, le domaine public maritime naturel comprend seulement le sol et le sous-sol. L'eau de mer (ou colonne d'eau) est exclue de la domanialité publique. De plus, le juge administratif considère que la masse des eaux constitue une « chose commune »[12].

De même que le domaine public terrestre, le domaine public maritime est inaliénable et imprescriptible (article L. 3111-1 CGPPP). Les porteurs de projets d'installations fixes qui s'implantent dans le champ du domaine public maritime doivent obtenir une autorisation d'occupation temporaire (soit une AOT soit une concession).

Les projets doivent respecter la vocation maritime du DPM naturel. Par analogie avec le domaine public terrestre, son usage est affecté à l'usage direct du public. Parmi les activités possibles, on recense, au-delà des utilisations qui découlent de la liberté de la navigation notamment : les cultures marines, l'activité balnéaire, le mouillage des navires, les cales de mises à l'eau, la production d'énergie renouvelable[13]...

Depuis la loi Littoral, l'idée de l'existence d'une entité géographique comprenant un espace terrestre et l'espace maritime adjacent emporte désormais des conséquences sur la délivrance des AOT sur le DPM naturel.

---

[12] Le Conseil d'État a considérée que la masse des eaux n'a jamais été incorporée dans le DPMN ; voir CE, avis, 2 oct. 2002, n° 247767, Haut-comm. Rép. Polynésie française.

[13] Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, de la direction générale de l'eau et de la biodiversité, p. 12; NOR : DEVL1121741C.

PUBLIÉ

L'utilisation du domaine public maritime ne saurait non plus s'envisager indépendamment d'une approche globale du territoire qui comprend outre la zone marine concernée les espaces terrestres avoisinants[14]. Espace sensible et convoité, il se situe à l'interface entre la mer et la terre.

L'article L. 2124-1 du CGPPP dispose que « *les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celle des espaces terrestres avoisinant ainsi que des impératifs de préservation des sites et des paysages du littoral et des ressources biologiques ».*

L'instruction des demandes se doit d'envisager la gestion du DPM à partir d'une approche durable et intégrée des projets conforme au cadre législatif issu de la loi « Grenelle 2 » et inscrit dans les dispositions du code de l'environnement.

Des possibilités d'aménagements très encadrées

La multiplication des usages du DPM et leur caractère souvent irrégulier ont conduit l'administration de l'État à prévoir des régimes juridiques particuliers visant à encadrer les utilisations du DPM et à lutter contre des usages qui nuiraient à sa vocation première de navigation et au principe de libre accès de la mer.

Pour exemple, les zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL) ont été créées pour permettre la gestion des mouillages.

Créées par l'article 28 de la loi Littoral, les ZMEL ont pour but principal de limiter l'impact des mouillages sur les habitats, et notamment en Méditerranée sur les herbiers de posidonies. Elles sont créées par autorisation conjointe du préfet de département et du préfet maritime, sous forme d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime, accordée à une personne publique ou privée qui aménage cette zone. Ce gestionnaire de la zone paie une redevance domaniale en contrepartie de l'utilisation du DPM ; il peut à son tour percevoir des usagers de la zone une redevance pour services rendus.

Les articles L. 2124-5 et R. 2124-39 à R. 2124-56 du CGPPP encadrent la catégorie particulière d'autorisation temporaire du domaine public maritime que constituent les ZMEL situées en dehors des limites des ports. Ils fixent et précisent le régime d'attribution de l'autorisation domaniale.

De plus, les promoteurs de ZMEL se trouvent dans l'obligation de soumettre leurs projets à autorisation environnementale et à déclaration au titre de la loi sur l'eau dans les conditions et suivant les modalités prévues dans le code de l'environnement[15].

Les ZMEL se trouvent également soumises aux dispositions du code du tourisme relative à la police du mouillage[16] ainsi qu'aux dispositions du code de l'urbanisme en matière d'aménagement et de protection du littoral.

Enfin, l'article R. 2124-39 du CGPPP précise que les ZMEL sont destinées à « *l'accueil et au stationnement des navires et bateaux de plaisance ».* Or, la définition du navire se trouve inscrite dans le code des transports et emporte l'application des dispositions du Livre V de ce code.[17]

---

[14] Ainsi l'article L. 321-1 du code de l'environnement précise que « *le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement et de protection* ».

[15] Voir article R. 122-1 et suivants, R. 123-1et suivants, R. 214-1 et suivants, L. 185-5 et R. 181-12 et suivants.

[16] Articles L. 341-8 à L. 341-13-1, D. 341-2, R. 341-3 et R. 341-5 du code du tourisme.

[17] Le projet de décret relatif à l'utilisation du domaine public maritime en cours d'élaboration devrait d'ailleurs renvoyer expressément à l'article L. 5000-2 du code des transports : « *navires visés à l'article L. 5000-2 du code des transports* ».

PUBLIÉ

Ces dispositions spécifiques visent à encadrer le développement d'occupations irrégulières du DPMn, notamment du fait de mouillages « sauvages ».

- **L'occupation du DPM doit particulièrement prendre en compte les enjeux environnementaux et paysagers ou l'existence de périmètre faisant l'objet d'une protection particulière**

De même que sur les espaces terrestres, les AOT/concessions doivent respecter les nombreuses réglementations environnementales applicables à l'espace maritime de localisation du projet : loi sur l'eau, évaluation environnementale ; législation sur les sites, les sites relevant du réseau Natura 2000 notamment[18].

1.3.2. Le domaine public maritime artificiel : les ports

Plusieurs des dossiers soumis à l'administration concernaient des projets d'habitats flottants et intéressaient le périmètre d'installations portuaires maritimes.

Or, l'espace compris dans des limites portuaires relèvent du domaine public maritime artificiel dont l'autonomie juridique est consacrée par l'article L. 2111-6 du CGPPP. Il est constitué par : « *des ouvrages ou installations appartenant à une personne publique… qui sont destinées à assurer la sécurité et la facilité de la navigation ».* On retrouve ici le lien entre la navigation et la mer qui prévalait à l'origine de l'usage du territoire maritime.

Cependant, depuis la décentralisation de la gestion des ports de l'État vers les collectivités territoriales (à l'exception des grands ports maritimes), la compétence de leur gestion leur revient. L'article L.1311-5 II du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise leur vocation : « *Dans les ports … sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local… les activités ayant trait à l'exploitation du port … ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement. »*

Il semblerait que cette disposition du CGCT puisse être de nature à servir de fondement à l'AOT d'un objet flottant installé dans une enceinte portuaire sous réserve de définir un statut approprié pour cet objet.

1.3.3. Les titres d'occupation du domaine public maritime délivrés doivent être compatibles avec les documents de planification en vigueur ou prendre en compte leurs orientations

Différentes strates de documents de planification des espaces maritimes (voir partie 2.4. et annexe 4.) encadrent également la délivrance des AOT sur le DPM naturel. Du document stratégique de façade complété de ses plans d'action pour le milieu marin[19], au schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)[20] des schémas de cohérence territoriale (SCoT), les autorisations d'occupation du

---

[18] Voir infra 2.2.

[19] Voir article L. 2124-1 second alinéa ; articles L. 219-9 et suivants du code de l'environnement ; la note technique du 3 novembre 2017 relative à l'appréciation de la compatibilité des décisions d'occupation du domaine public maritime avec les objectifs environnementaux des plans d'actions pour le milieu marin, de la direction de l'eau et de la biodiversité.

[20] Créé en 1983, les SMVM fixent « *les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection, de la mise en valeur du littoral »* et *« déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines, aux activités de loisirs ». « Ils précisent les mesures de protection du milieu marin » (article 57 de la loi).*

PUBLIÉ

domaine public maritime doivent donc être compatibles avec ces différents documents stratégiques ou selon les cas pris en compte. À défaut, elles risquent d'être annulées par le juge administratif.

1.3.4. La zone économique exclusive (ZEE)

L'espace maritime situé entre 12 milles et 200 milles marins doit être adjacent à la mer territoriale[21] et son régime juridique est différent de celui en vigueur dans la mer territoriale. Cette zone maritime a été juridiquement consacrée par la convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer. Depuis lors, il appartient à l'État côtier de cette zone d'organiser le régime juridique d'utilisation de ce territoire conformément aux dispositions de la convention précité.

Le dispositif juridique de la convention a donné lieu à l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016, complété par les dispositions du décret n°2013-611 du 10 juillet 2013 modifié par le décret n° 2017-781 du 5 mai 2017.

Aux termes de l'article 56 de la convention, repris dans l'article 12 de l'ordonnance précitée, les « installations » entrent dans le champ des droits souverains exercés par l'État côtier de la zone économique exclusive.

L'article 19 de l'ordonnance précise : « les lois et règlements s'appliquent sur les installations, ouvrages et leurs installations connexes, comme s'ils se trouvaient en territoire français métropolitain ».

Cela vaut pendant la durée de l'activité visée à l'article 20 : « *toute activité exercée sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins ».*

Le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins définit déjà un cadre réglementaire pour les aménagements en mer, fixes ou flottants, au-delà de la mer territoriale. Il permet d'encadrer l'installation et l'exploitation d'ouvrages. Ce décret s'applique aux îles artificielles, aux installations et ouvrages et à leurs installations connexes situés sur le plateau continental, dans la zone économique et la zone de protection écologique.

Ce décret organise le régime d'autorisation prévu par l'ordonnance et précise la notion d'exploitation de ces installations : « *tout usage à des fins commerciales des îles artificielles, des installations, des ouvrages et de leurs installations connexes* ». Les POMU, qui peuvent être juridiquement assimilés à des installations, entrent dans le cadre du régime juridique instauré par ces textes. La procédure d'instruction s'inspire des dispositions relatives aux concessions d'utilisation du domaine public

---

Puis, la loi Littoral (article 18) a complété le dispositif des schémas de mise en valeur du littoral créé par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 [9] et renforcé leur caractère maritime.

En 1986, l'article 57 est ainsi complété par l'article 18 précité : ils « *déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestres qui sont liés à l'espace maritime ».* Enfin, ils peuvent édicter des sujétions particulières intéressants les espaces maritime, fluvial et terrestre attenant, nécessaire à la préservation du milieu littoral et marin.

[21] Voir ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ; décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations et aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins, modifié.

PUBLIÉ

maritime naturel. Cependant elle revêt des spécificités en matière d'exigences environnementales et de consultation du public[22].

1.3.5. *Un régime juridique dépendant du lieu de localisation qui pose question : le cas des plateformes offshore multi-usages*

Comme cela a été exposé supra (1.2.3), la mission a eu connaissance de projets de plateformes offshore multi-usages pouvant être localisées soit dans la mer territoriale soit au-delà.

- Au regard de la réglementation en vigueur, le droit ne reconnaît pas de statut particulier aux « objets flottants » dans la mer territoriale. Seuls les navires ou les ZMEL relèvent d'un régime juridique défini. Or, les POMU, ne présentent pas, en règle générale les caractéristiques des navires telles que précisées dans le code des transports et n'entrent pas dans le champ d'application de la réglementation relatives aux ZMEL. Par conséquent, les POMU ne relèvent pas d'un régime juridique applicable dans la mer territoriale.
- Les projets qui seraient développés au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale, relèvent des règles applicables dans la zone économique exclusive et entrent dans le régime juridique de cette zone maritime.

1.3.6. *Les demandes reçues relatives à des projets novateurs suscitent manifestement des difficultés d'analyse*

Plusieurs notes, notamment de la DGALN/DEB, s'efforcent de préciser et d'expliquer le cadre de la gestion du domaine public maritime, y compris dans l'appréciation de la compatibilité des décisions à prendre avec les objectifs environnementaux des plans d'action pour le milieu marin, par exemple. Pourtant, les services semblent encore parfois hésitants sur les textes applicables et la réponse qui peut être apportée aux demandes dont ils ont été saisies.

Pour la mission, le principal obstacle tient à la définition de l'objet fixe dans certaines situations, la plupart des règles renvoyant encore et toujours au statut de navire, à l'exception de la réglementation dans la ZEE.

Par ailleurs, un zonage de l'espace maritime fixant la vocation et les usages possibles dans tel ou tel périmètre faciliterait l'instruction des demandes par les services déconcentrés de l'État.

La lecture de la jurisprudence[23] confirme la difficulté d'analyse de ces projets rencontrée par les services. Dans le cas d'une demande d'AOT par le porteur d'un projet de jeux aquatiques sur une plage, la question du fondement juridique du refus de cette demande souligne la difficulté tenant à la détermination de la disposition applicable : L. 2124-5 (AOT ZMEL), L. 2124-4 (concessions de plages) du CGPPP combinée à l'article L. 319-9 du code de l'environnement, ou L. 2124-1 CGPPP (utilisation du DPM).

> ***Recommandation 1.*** ***DGITM/DAM : Étendre le régime d'autorisation du décret du 10 juillet 2013 en deçà des 12 milles.***

[22] Voir Annexe III de la note de la direction de l'eau et de la biodiversité datée du 13 mars 2018 « *Information sur la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines.* »

[23] CAA de Marseille, 26 octobre 2018, n° 17MA02410.

PUBLIÉ

2. Un préalable indispensable : définir les localisations possibles d'installations en mer

Toutes les personnes rencontrées par la mission s'accordent à dire que « tout ne peut pas se faire n'importe où, n'importe comment » et ont une conscience aiguë des enjeux environnementaux et sécuritaires notamment.

La mission a donc souhaité dans la présente partie 2 (« pas n'importe où ») rappeler les différentes localisations possibles, avec le cas échéant les autorités et établissements publics concernés par la localisation des projets et les autres lois et outils qui régissent des espaces particuliers.

La partie 3 traitera des autres critères (« pas n'importe comment »).

2.1. Le cas des ports (commerce, plaisance, pêche) : des autorités portuaires qui décident et qui gèrent

Les articles L. 5331-1 et suivants du code des transports fixent les règles en matière de police des ports maritimes. L'État y est compétent pour fixer les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires et établir par voie réglementaire les règlements généraux de police, mais sont également désignés pour chaque port une autorité portuaire et une autorité investie du pouvoir de police portuaire, qui sont généralement la même personne, sauf dans le cas de certains ports de commerce relevant des collectivités territoriales figurant sur une liste spécifique.

Pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, l'autorité portuaire « *exerce la police de la conservation du domaine public du port* » (art. L. 5331-7 du même code) et l'autorité investie du pouvoir de police portuaire « *exerce la police du plan d'eau qui comprend notamment l'organisation des entrées, sorties et mouvements des navires, bateaux et autres engins flottants.* » Ces pouvoirs sont exercés par des officiers de port et officiers de port adjoints, regroupés dans la capitainerie du port.

Pour la conservation du domaine public, il est interdit de porter atteinte au bon état et à la propreté du port et de ses installations et de jeter dans les eaux du port tous déchets ou objets divers, ainsi que de laisser toute marchandise ou matériel séjourner sur les quais ou terre-pleins… (articles L. 5335-1 et suivants du même code).

Le code des transports s'intéresse bien sûr prioritairement à la navigation maritime, aux mouvements des navires et aux opérations portuaires de ces mêmes navires. Mais il permet donc par extension aux autorités en charge de la police portuaire d'intervenir sur l'occupation du domaine public portuaire pour des installations d'« *autres engins flottants*[24] », selon les termes utilisés par le code, quelle que soit leur activité, dans le cadre géographique des limites administratives des ports bien entendu.

Ce sont donc ces autorités portuaires qui sont en charge de mener l'instruction d'un dossier de demande d'occupation d'un emplacement situé dans le domaine public portuaire, et de délivrer une éventuelle autorisation d'occupation temporaire ou une concession domaniale.

Le domaine public portuaire constitue un espace du domaine public maritime déjà artificialisé. Plusieurs interlocuteurs de la mission, y compris parmi les associations de protection de la nature, ont donc considéré qu'y implanter de nouvelles installations constituerait une « moindre atteinte » aux espaces maritimes qu'artificialiser un espace naturel.

[24] C'est pourquoi, il faudra prévoir que la nouvelle définition s'applique lorsque l' « objet flottant » se trouve dans un périmètre portuaire.

PUBLIÉ

De ce point de vue, on note que l'on trouve aujourd'hui des espaces libres de toute occupation dans un certain nombre de ports de plaisance, que ce soit des anneaux qui restent disponibles le long des pontons (quelques cas en Bretagne Nord seraient emblématiques), ou des espaces inoccupés le long de digues qui avaient été prévues pour des développements auxquels le port aurait renoncé. Des cas similaires peuvent se trouver dans le périmètre de ports de commerce ou de ports de pêche. Il faut bien entendu être attentif dans tous les cas à la cohabitation entre l'activité traditionnelle du port, dont la vocation est d'accueillir des navires qui ont vocation à se déplacer au sein du port, et d'éventuelles nouvelles installations pour des activités autres que l'accueil de navires. Le point 3.1 infra développe l'analyse sous l'angle économique du sujet et des réponses que l'on peut y apporter.

Dans la pratique, les projets que la mission a rencontrés concernant les périmètres portuaires étaient à près de 100 % des projets d'habitations, collectives ou individuelles. Dans le premier cas, les buts des promoteurs potentiels, qu'ils soient privés ou publics, peuvent présenter un caractère d'intérêt général plus ou moins marqué : du logement d'étudiants dans les villes universitaires, à celui de travailleurs saisonniers dans les communes touristiques (avec d'ailleurs des potentialités d'occupation alternative), mais aussi à la possibilité de loger des populations (fragiles ou pas, à faibles revenus ou non). On sait que les tensions en matière de logement dans les communes littorales sont et seront de plus en plus fortes ; on a donc vraisemblablement là une option intéressante, et ce d'autant plus que s'agissant de zones portuaires, l'État aura comme interlocuteur un gestionnaire de ces secteurs à occupation nouvelle…

On peut cependant penser que la possibilité d'implantation dans ces ports conduira (comme cela existe d'ailleurs déjà) au développement de demandes complémentaires d'installations « d'engins » servant de restaurants, bars et services divers. Mais la réglementation mieux établie permettra d'éviter des situations limites (cas par exemple d'une ex-péniche, démotorisée, qui devait être installée dans le bassin à flot d'un port mais s'est retrouvée dans un chenal d'accès à ce dit port, alors qu'il ne s'agit pas d'un navire avec toutes les conséquences en matière de sécurité maritime : refus du centre local de sécurité des navires d'intervenir, difficulté de composition de la commission de sécurité s'agissant d'un ERP mais en milieu marin...

2.2. Hors périmètre portuaire, certaines zones maritimes à exclure

Hors du domaine public maritime portuaire, c'est d'abord le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) qui définit le domaine public maritime et ses conditions d'utilisation (voir 1.3.2. supra).

Il y a clairement un risque d'opposition de principe entre les règles générales fixées au CGPPP :

- le domaine public (…) est constitué des biens (…) qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (L. 2111-1),

- les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation. (L. 2121-1),

que l'on qualifie souvent de « vocation » du domaine public maritime, et l'idée même de développement d'installations fixes, y compris par des personnes privées, avec des objectifs économiques, voire commerciaux.

Cependant le CGPPP lui-même envisage une procédure d'habilitation à occuper ce domaine public, par un titre spécifique dans son article L. 2122-1 :

PUBLIÉ

« Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique (…) ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. »

Les articles suivants précisent que ce titre est toujours temporaire, précaire et révocable, et que « sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. »

Indépendamment de la nature des usages qui peuvent être faits lors d'une occupation du domaine public maritime dûment autorisée (cf partie 3), on peut en amont se demander si certains espaces au sein de ce domaine ne doivent pas être partiellement ou totalement « sanctuarisés », en justifiant d'une protection renforcée qui exclurait toute occupation par une installation flottante. Il y a une certaine logique en tout cas à assurer « côté mer » la même protection que « côté terre ».

La loi Littoral

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », a posé les bases du droit du littoral, désormais codifié dans le code de l'urbanisme aux articles L. 146-1 et suivants.

L'objectif premier de cette loi était de maîtriser l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales. Elle fixe notamment le principe de continuité avec les agglomérations existantes, et impose une enquête publique pour toute construction ou installation en dehors des espaces urbanisés par exception à l'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres, justifiant de la nécessité du service public ou de la proximité immédiate de l'eau pour une activité économique. La loi encadre les différentes activités exercées sur le littoral : ensembles touristiques, ports de plaisance, stations d'épuration, extraction de matériaux et réglemente les plages.

La loi Littoral a permis la sauvegarde du caractère naturel de larges parts des façades maritimes françaises, surtout en Manche et Atlantique, étant arrivée souvent trop tard pour la façade méditerranéenne, en tout cas dans sa partie « Côte d'Azur ». Elle a fait l'objet d'une abondante jurisprudence et ses grands principes n'ont pas été remis en cause à ce jour.

Ainsi, les abords terrestres des sites et paysages remarquables et des espaces présentant un intérêt écologique sont en principe préservés. Il est clair qu'un principe directeur d'une décision d'autorisation (ou non) d'une installation nouvelle en mer est d'appliquer aux espaces maritimes les mêmes principes qu'aux espaces terrestres correspondants.

C'était d'ailleurs l'objet de l'article 25 de cette loi (codifié en 2000 dans l'article L. 2124-1 du CGPPP) qui disposait : « *Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique.* », et soumettait dans son alinéa suivant à enquête publique préalable tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime[25].

Un alinéa supplémentaire a été ajouté au même article L. 2124-1 du CGPPP, qui dispose que « *Ces décisions (d'utilisation du DPM) doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévus aux articles L. 219-9 à L. 219-18 du code de l'environnement.* ».

Le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres

[25] Il s'agit de la notion de gestion intégrée du littoral.

PUBLIÉ

Créé en 1975, le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres est un établissement public dont la mission est d'acquérir des espaces littoraux d'intérêt paysager ou naturel pour les préserver de l'urbanisation, les gérer éventuellement et si possible en organisant l'ouverture au public pour en faire des sites restaurés, aménagés, accueillants dans le respect des équilibres naturels.

Les sites qu'il acquiert sont le plus souvent confiés en gestion aux régions, départements, communes et communautés de communes, syndicats mixtes ou associations, dans le cadre d'un partenariat autour d'un projet viable et durable pour le site avec une gouvernance (comité de gestion), une surveillance (gardes du littoral) et un aménagement si nécessaire (sentiers, restaurations...). La loi donne cependant la possibilité pour le Conservatoire de gérer directement le DPM, ce qui est le cas des Iles Chausey, dans la Manche.

Les zones Natura 2000

Natura 2000, réseau de sites naturels remarquables à l'échelle européenne, vise à préserver les espèces et les habitats d'intérêt communautaire. Le dispositif Natura 2000 regroupe les directives Oiseaux et Habitats, adoptées respectivement en 1979 et 1992. Ce réseau cherche à concilier les activités humaines et la protection des milieux naturels.

Ces directives, qui recensent des listes d'espèces végétales et animales et des listes d'habitats considérés d'intérêt communautaire, ont pour but :

- de renforcer les dispositions en faveur de la conservation de la nature et en particulier de contribuer au maintien de la diversité biologique,
- de maintenir ou de rétablir dans un bon état de conservation certains milieux naturels et certaines populations d'espèces animales et végétales.

Cet objectif doit être réalisé en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales.

Après un inventaire des espaces ou des sites qui seront retenus comme d'importance communautaire, chaque État membre doit s'engager à maintenir ces espaces dans un état de conservation favorable. Ces sites d'intérêt communautaire deviendront des zones spéciales de conservation (ZSC), qui constituent le réseau Natura 2000.

Aussi, la création d'activités nouvelles dans ces zones passe par une évaluation des incidences avant une éventuelle autorisation.

Les sites classés et monuments historiques

La législation sur les sites inscrits ou classés découle des articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement. Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale (L. 341-10), donnée par le préfet ou le ministre en charge des sites après avis de l'architecte des bâtiments de France, préalablement à la délivrance des autorisations de droit commun. Or le périmètre des sites classés eux-mêmes peut englober un espace maritime. En site classé, l'idée est que les activités qui n'ont pas d'impact durable sur l'aspect du site telles que par exemple la chasse, la pêche, l'agriculture, continuent à s'exercer librement. Le camping, la création de terrains de caravaning ainsi que l'installation de villages de vacances sont interdits sauf dérogation spéciale accordée par le ministre chargé des sites. Le périmètre de protection d'un monument historique est définit sous forme de « périmètre délimité des abords », à défaut de cercle d'un rayon de 500 m autour de ce monument, qui peut être implanté en bord de mer ou à moins de 500 m du rivage.

Le classement d'un site n'a ni pour objet ni pour effet d'instituer l'inconstructibilité ni d'interdire toute activité économique dans le périmètre de classement mais seulement de soumettre à autorisation tout aménagement susceptible de modifier l'état des lieux.

PUBLIÉ

Les effets juridiques de l'inscription ou du classement d'un monument historique sont strictement limités à l'intérieur du périmètre de protection. Cependant, la transposition en mer de ces principes conduit à l'idée que toute activité ayant un impact durable sur l'aspect du site, vu du monument ou vu de la mer vers le monument, devrait être proscrite, de même que la publicité et la création de sites de mouillage permanent. Seules les activités ne portant pas atteinte à l'état des lieux pourraient faire l'objet d'une autorisation temporaire.

> ***Recommandation 2.*** ***DGALN : S'assurer de la mise en œuvre des règles de protection réciproques entre les espaces maritimes et les rivages contigus, conformément au principe de gestion intégrée de la zone côtière.***

2.3. Il existe aussi des protections spécifiques aux zones maritimes

Au-delà de la logique de cohérence et de « réciprocité » des protections terrestres et maritimes sur les mêmes sites littoraux, il existe déjà des dispositifs de protection propres à certains espaces maritimes, dont la présence doit guider toute décision d'autorisation de telle ou telle installation nouvelle en mer.

Aires marines protégées : parcs naturels marins et Office français de la Biodiversité

La notion d'aire marine protégée reprise par la convention sur la diversité biologique (CDB) adoptée au « sommet de la Terre » en 1992 à Rio de Janeiro est un outil de gestion des ressources naturelles, appliqué de façon variable selon les États et les zones marines.

En France, l'Agence des Aires marines protégées a été créée par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, et toutes ses missions ont été transférées à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, elle-même devenant au 1er janvier 2020 Office français pour la biodiversité (OFB) en application de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

Cet établissement public français « contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins, à la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ainsi qu'à la gestion équilibrée et durable de l'eau en coordination avec la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique. » En mer, relèvent ainsi de cet office les parcs naturels marins, les sites Natura 2000 en mer, les parties maritimes d'autres dispositifs de protection comme les parcs nationaux, réserves naturelles, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, ainsi que les zones marines protégées au titre d'une convention internationale (par exemple la convention de Barcelone de 1976 pour la Méditerranée).

Les parcs naturels marins, régis par la loi du 14 avril 2006 mentionnée plus haut, présentent un intérêt particulier pour la mission dans la mesure où leur objet est précisément « la gestion intégrée, dans un objectif de protection, d'une zone maritime d'intérêt particulier pour la biodiversité *et pour les activités humaines*. ». Ainsi, par ses missions, un parc naturel marin doit contribuer non seulement au bon état écologique des eaux, des espèces et des habitats et milieux marins, mais aussi à une exploitation durable des ressources naturelles et à créer de la valeur ajoutée, y compris socio-économique.

Pour concilier des intérêts parfois contradictoires, le parc doit répondre à une dynamique préalable de large concertation et co-construction, et être ensuite géré par une instance de gouvernance réunissant tous les acteurs en s'appuyant sur un travail de connaissance du patrimoine naturel et des

PUBLIÉ

évaluations scientifiques. C'est le cas du conseil de gestion du parc, tel qu'il est défini dans sa composition par l'article L. 334-4 du code de l'environnement.

Le plan de gestion de chaque parc détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc naturel marin. Il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation.

Hors besoin de la défense nationale, de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution, lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin, l'autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l'Office français pour la biodiversité ou, sur délégation, du conseil de gestion.

On voit donc que si l'on se situe dans le périmètre d'un parc naturel marin, toute installation en mer pour une activité nouvelle sera soumise à un examen précis de son impact par son « conseil de gestion » pluraliste et devra obtenir un avis favorable pour être mise en œuvre. Les parcs nationaux ayant des espaces en mer bénéficient également de mesures de protection fortes.

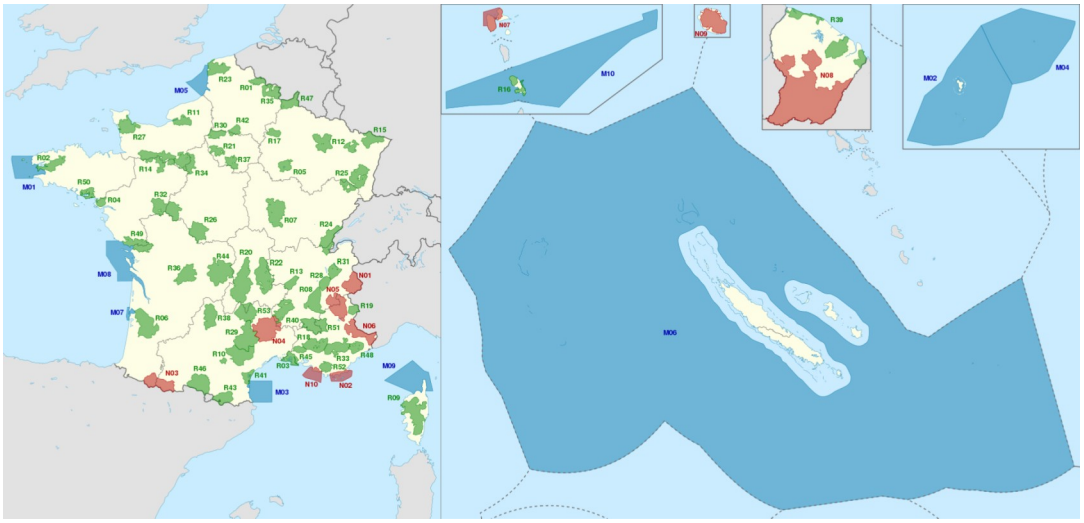
Depuis la création fin 2007 du parc naturel marin d'Iroise au large du Finistère, huit autres parcs ont été créés en métropole et outre-mer, qui finissent par couvrir un domaine maritime assez étendu.

Parcs naturels marins - Parcs nationaux

Source : Wikipedia

La carte ci-dessous montre en bleu les périmètres des six parcs naturels marins de métropole, ainsi que ceux de Martinique, de Mayotte et des Glorieuses, à l'entrée du Canal du Mozambique.

En rouge figurent les périmètres des parcs nationaux, dont plusieurs couvrent des zones maritimes importantes : Port Cros, Calanques, Guadeloupe.



Les zones de mouillage et d'équipement léger (ZMEL)

Les ZMEL (présentées au § 1.3.3 supra) proposent aux plaisanciers des équipements plus légers que dans les ports traditionnels, permettant toutefois une gestion et un contrôle des zones d'amarrage, tout en évitant la prolifération incontrôlée des mouillages sauvages qui posent des problèmes de sécurité et d'environnement. Ainsi, elles participent au développement durable des zones côtières, en conciliant les intérêts de la navigation de plaisance, la sécurité et la protection de l'environnement. Elles ne contiennent pas d'interdiction d'installation à proprement parler mais sont un élément de contexte qui doit bien sur être pris en compte par les autorités face à une demande d'AOT ou de concession pour toute autre installation fixe en mer dans le secteur.

La réglementation des mouillages

PUBLIÉ

Dans la même logique, la mission a pris connaissance avec intérêt lors de son déplacement en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) d'un arrêté du préfet maritime de Méditerranée posant le principe d'une interdiction de mouillage des navires d'une taille supérieure à 24 mètres dans les zones où les herbiers de posidonies sont en danger de disparition. Cet arrêté - cadre, signé le 3 juin 2019, doit ensuite être décliné dans chaque département de la façade méditerranéenne, après une concertation menée avec les différents acteurs, mais il provoquait déjà dans son principe de vives réactions au printemps dernier, tant son champ est potentiellement vaste sur cette côte et en Corse. Depuis sa publication, des discussions se sont ouvertes notamment dans les Alpes-Maritimes, le Var et la Corse-du-Sud.

On voit que l'État peut, dans certaines situations environnementales très dégradées, prendre des mesures prescriptives fortes allant jusqu'à l'interdiction de mouillage des navires dans des zones importantes.

Il serait cohérent que dans les zones de mouillage interdites à la suite de cet arrêté, les services de l'État refusent toute demande d'occupation du domaine maritime par des installations fixes - donc amarrées sur les fonds marins - qui auraient le même impact destructeur que les ancres des navires de plaisance.

2.4. La définition des vocations possibles des zones maritimes doit se faire au travers d'outils de planification en cours de développement, avec des zonages du plus large au plus fin

L'ensemble des outils de planification maritime (voir annexe 4.), qui ont pour objet de définir les vocations possibles des zones maritimes, doivent intégrer le sujet des nouveaux usages potentiels de la mer, dont la possibilité ou non d'y autoriser des installations fixes en mer. Ces outils sont nombreux et se déclinent en fonction de leur étendue, avec des périmètres couverts qui vont du plus large, les façades maritimes, au plus fin localement, les intercommunalités littorales.

A priori, les principaux outils de planification d'aménagement et d'urbanisme n'ont pas vocation à inclure de dispositions sur les espaces maritimes : à l'échelle de la région, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), institués en 2016 et qui fusionnent plusieurs documents sectoriels ou schémas existants, à l'échelle intercommunale les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux règlement « l'usage du sol », donc traitent des espaces terrestres uniquement.

Il y a toutefois un débat juridique récurrent sur ce point, du fait que la définition de la limite du « littoral » reste incertaine, côté mer, et qu'il n'y a pas non plus de définition de la limite du territoire communal en mer. La jurisprudence sur les PLU n'a clairement exclu que les installations situées « en pleine mer ». À l'inverse il semble que les terres parfois immergées comme l'estran ou les mangroves soient potentiellement couvertes. Le cas d'installations proches du rivage mais en mer n'a pas été tranché. L'existence du schéma de mise en valeur de la mer (voir ci-dessous), qui est clairement consacré aux espaces maritimes plaide pour l'absence de zonage en mer des PLU, PLUI ou SCOT.

Les façades : les documents stratégiques de façade

Dans le cadre de la transposition en droit français de la directive cadre 2014/89 du 23 juillet 2014, pour la planification des espaces maritimes, la France a adopté en 2017 une stratégie nationale pour la mer et le littoral, qui se décline dans quatre documents stratégiques de façade (DSF), la côte française (en métropole) étant découpée en quatre grandes zones : Manche est/Mer du Nord ; Nord Atlantique/Manche ouest ; Atlantique sud ; Méditerranée. Ces DSF, qui recensent les enjeux économiques, environnementaux et sociaux pour chaque façade, doivent notamment établir une « carte des vocations » des différents secteurs de la façade concernée.

PUBLIÉ

Dans le cas des régions d'outre-mer, compte-tenu de la spécificité des « schémas d'aménagement régionaux », les échelles de planification doivent s'apprécier de façon pragmatique et pourront être adaptées, les DSF étant alors intitulés « documents stratégiques de bassin ».

La procédure d'élaboration des DSF comporte quatre étapes :

1. situation de l'existant ;
2. objectifs stratégiques et planification des espaces maritimes ;
3. dispositif de suivi ;
4. plan d'action.

Cette procédure, qui est prévue pour s'achever en 2021, en est encore aujourd'hui à mi-parcours avec l'adoption de la seconde étape. La mission n'a malheureusement rencontré dans les documents de travail existants aucune mention des nouveaux usages potentiels fondés sur des installations fixes en mer. Même si l'échelle des cartes des vocations et de la réflexion est très large, il serait utile qu'elle mentionne au moins ces nouveaux usages potentiels, car les documents de planification à des échelles plus fines devront être sinon conformes, du moins compatibles avec les DSF.

La mission considère ainsi que dans les deux étapes qui restent et qui constituent le volet opérationnel de la démarche (suivi et surtout plan d'action), le sujet des projets d'installations fixes en mer doit être explicitement abordé.

> ***Recommandation 3.*** ***DALN : Aborder le sujet « installations en mer » dans les documents stratégiques de façades, au niveau des cartes de vocation puis dans les plans d'actions.***

Les plans de gestion des parcs naturels marins et des parcs nationaux en mer

Comme vu au 2.3., le plan de gestion de chaque parc établi par son conseil de gestion comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. Nous avons donc là, sur le périmètre de chaque parc, une indication cartographique sur la possibilité ou non d'autoriser une installation en mer, du point de vue du parc. Dans le cas d'un parc naturel marin, on peut donc présager que tout projet incompatible avec la vocation indiquée par la carte ferait l'objet d'un avis négatif du conseil de gestion, c'est-à-dire d'un veto.

Les stratégies de gestion du domaine public naturel par les services déconcentrés de l'État au niveau départemental

Une circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime (DPM) a préconisé l'élaboration par les services de l'État au niveau départemental d'une « stratégie départementale de gestion du DPM naturel ». Il s'agit donc d'un exercice interne aux services de l'État, sans implication directe des collectivités territoriales.

La méthode repose sur la réalisation d'un « diagnostic territorial » couvrant l'espace littoral constitué des communes littorales jusqu'à la limite des eaux territoriales (12 milles). Ce diagnostic fait ressortir les conflits d'usage potentiels souvent forts sur cet espace, et donc les enjeux de préservation de la richesse des milieux naturels et de la qualité des eaux. Il est complété par des mesures ou des orientations de gestion.

Ces stratégies départementales peuvent constituer un support des actions de l'État à conduire sur le DPM, en cohérence avec les DSF, et une aide à la décision, mais il ne s'agit pas de mesures opposables pour les usagers ou les porteurs de projets qui pourraient se présenter pour obtenir une autorisation d'occupation du DPM.

PUBLIÉ

Les territoires intercommunaux : les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)

Contrairement aux PLU et PLUI qui ignorent ou négligent les espaces maritimes, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), chapitre à part entière du SCoT, est avant tout un document marin. Le décret du 5 décembre 2006 précise en effet qu'un SMVM « porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime... ». Depuis 2005, coexistent deux modes d'élaboration des SMVM :

- Les SMVM « historiques », créés par l'article 57 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et confirmés par la loi Littoral du 3 janvier 1986, sont élaborés par l'État et soumis pour avis seulement aux communes, départements et régions intéressés. Après enquête publique, ils sont approuvés par le préfet, ou par décret en Conseil d'État en cas d'avis défavorable majoritaire des communes intéressées. Il n'en existe que deux : étang de Thau (Hérault) et bassin d'Arcachon (Gironde).

- Les SMVM en tant que volet (ou chapitre individualisé) d'un SCoT, issus de la réforme de 2005[26], d'élaboration décentralisée puisque menée par les collectivités territoriales couvertes par les SCoT, mais qui prévoit d'abord la consultation du préfet sur la compatibilité du périmètre du SCoT avec les enjeux d'aménagement et de protection du littoral, puis un accord du préfet sur les dispositions relatives aux orientations de protection du milieu marin et à la gestion du DPM, qui font de l'État un co-décideur du SCoT sur son volet SMVM.

La réforme de 2005 était censée redynamiser cet outil, accompagnant la généralisation des SCoT après la loi SRU. Le volet SMVM étant facultatif, l'objectif reste très loin d'être atteint puisque les nouveaux SMVM approuvés restent très peu nombreux : Golfe du Morbihan et Trégor-Goëlo en Bretagne, Pertuis charentais, Camargue, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui vaut SMVM, pour les secteurs qu'il détermine…

Selon l'article L. 141-25 du code de l'urbanisme, qui reprend en le simplifiant l'article 18 de la loi Littoral, le SMVM « *précise, dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de la compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace*. »

Les SMVM comprennent un rapport auquel sont joints des documents graphiques et des annexes. Le rapport mentionne les projets d'équipements et d'aménagements liés à la mer. Il peut prescrire des sujétions particulières portant sur les espaces maritimes, fluviaux et terrestres, si elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral. Les documents graphiques décrivent, dans le périmètre intéressé, les caractéristiques du milieu marin, l'utilisation des espaces maritimes et terrestres, la vocation des différents secteurs, les espaces bénéficiant d'une protection particulière et l'emplacement des équipements existants et prévus[27]. C'est donc bien un véritable zonage que l'on trouve dans ces documents, qui forment ensemble un document cadre opposable, les PLU devant être compatibles avec les dispositions du SMVM.

En définitive, les SMVM apparaissent comme les seuls supports locaux d'une politique intégrée du littoral dans son ensemble, espaces terrestres et maritimes inclus, dans l'objectif non pas d'empêcher l'évolution des activités économiques sur le littoral, mais de veiller parallèlement à la protection du patrimoine naturel et culturel sans compromettre les équilibres essentiels de ces espaces fragiles.

[26] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 235.

[27] Décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 modifié par le décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007.

PUBLIÉ

La mission estime donc que cet outil n'est pas à ce jour suffisamment utilisé et devrait être relancé à l'initiative de l'État en lien avec les collectivités territoriales et en particulier sur le littoral méditerranéen qui concentre l'essentiel des projets en France métropolitaine.

Recommandation 4. ***DGALN : Relancer la dynamique du schéma de mise en valeur de la mer en l'associant de façon obligatoire aux schémas de cohérence territorriale (SCoT) des secteurs littoraux et en lui faisant préciser les zones acceptables pour les installations en mer.***

PUBLIÉ

3. Concilier la vocation du domaine public maritime et l'évolution des activités maritimes

Depuis une cinquantaine d'années, l'usage du littoral par la population a beaucoup évolué. Il y a d'abord eu l'augmentation constante du nombre de vacanciers, notamment l'été, qui se rendent de façon majoritaire à la mer.

Les années soixante-dix/quatre-vingt ont aussi vu le développement spectaculaire du nautisme, voile et moteur, ainsi que l'apparition de nouvelles activités à partir du littoral (planches à voile, catamarans de plage, etc.). Parallèlement, les activités professionnelles de pêche ont connu une diminution drastique du nombre de navires (et de pêcheurs) ce qui a modifié la structure sociale de nombreux sites portuaires, notamment en Bretagne.

Le DPM naturel est géré selon un principe fondamental et ancien qui est son libre usage par le public. Cet usage est en principe limité à des activités traditionnelles comme la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques. Le présent rapport vise à analyser les activités nouvelles envisagées et à examiner leur pertinence en mer.

De plus, ce libre usage consacre une priorité donnée aux activités qui sont intimement liées à la mer, qui ont une dépendance avec elle. Dès lors, est-il concevable de faire évoluer cet usage pour autant qu'il réponde à d'autres finalités ?

Depuis la loi Littoral (cf. 2.2), la gestion du domaine public maritime doit tenir compte de la vocation des espaces concernés. À la lumière des particularités d'un espace (aire marine protégée, site classé…), quelle est donc la vocation du DPM naturel ou artificiel ? Est-il concevable, dans des conditions encadrées, de faire évoluer cette vocation pour tenir compte du potentiel qu'offrent les espaces maritimes pour développer des activités durables, à condition qu'elles offrent un certain nombre de garanties : intérêt général, réversibilité des installations/démantèlements ?

Il est important de rappeler que le régime juridique d'occupation du DPM est par essence précaire même si dans la réalité, selon le niveau des investissements prévus et réalisés, la durée d'occupation permet une certaine forme de stabilité mais sans sécurité absolue sur sa pérennité.

3.1. L'expérience du domaine fluvial

La quatrième partie du code des transports consacrée à la navigation intérieure et au transport fluvial vise et définit des établissements flottants (article L. 4000-3 3°) « *3° Établissements flottants : toute construction flottante qui n'est pas normalement destinée à être déplacée* ».

Certes, cette disposition n'est pas applicable dès lors que l'on relève de la partie maritime du code, mais elle offre l'illustration d'une notion qui pourrait être reprise en vue de réglementer l'émergence de nouvelles catégories d'installations en mer, telles que celles dont l'administration se trouve plus fréquemment saisies depuis ces dernières années.

L'expérience parisienne met en évidence des difficultés en période de crue notamment, avec des amarrages défectueux réalisés par des gestionnaires qui sont des exploitants de restaurants ou de dancing, sans plus aucun lien ou expérience avec la navigation. L'impossibilité d'un déplacement autonome devient facteur de risque. Les conditions d'accès lors des crues sont souvent problématiques. Ces points d'attention sont transposables à la mer (submersion, tempête).

PUBLIÉ

3.2. Dans les ports, une place pour de nouvelles activités économiques complémentaires des fonctions historiques portuaires

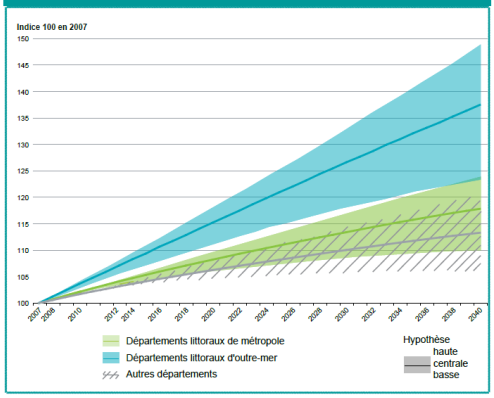
Il convient en effet de ne pas obérer l'avenir d'infrastructures vieillissantes si aucune adaptation des infrastructures, aucune modernisation des équipements destinés à de nouveaux usages n'était possible.

Le développement de la plaisance dans les années soixante-dix a conforté l'usage prioritaire d'abri et d'accueil pour les bateaux dans les ports, dans lesquels des listes d'attente d'anneaux ou de places sont encore longues dans certains sites et à vocation très touristique. À l'autre bout du spectre, on observe des ports peu dynamiques où les navires ne sortent pas ou très peu, mais qui voient leur taux d'occupation diminuer en raison notamment d'un vieillissement des propriétaires « historiques »,et d'une baisse des achats de particuliers au profit de la location.

Selon l'observatoire de la plaisance en 2015, il existait en France près de 473 ports maritimes de plaisance qui offriraient 164 000 emplacements. Ce volume d'emplacements ne correspond plus à la réalité de marché de la plaisance « active » et un redéploiement vers d'autres usages (logement permanent ou saisonnier) dans un juste équilibre pourrait, sous certaines conditions, se concevoir.

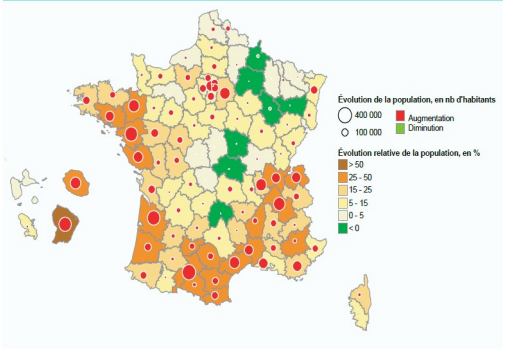
Si l'on tient compte des chiffres évoqués au chapitre 1 et des présents graphiques concernant l'attractivité du littoral dans les prochaines années et du nombre grandissant d'habitant au km^2 sur nos côtes, il est évident que la question de l'habitat sera de plus en plus prégnante, ce qui explique notamment qu'une grande partie des projets de développement de nouveaux modes de logement se situe en zone portuaire.

Projection de population en 2040 suivant différents scénarii



La plupart des ports de plaisance sont actuellement des « garages à bateaux » davantage que des lieux de vie portuaire et il est légitime de s'interroger sur la dynamique économique de certains ports qui, sans abandonner leur vocation première d'abri ou de lieu d'exploitation pour la navigation et le transport des marchandises, devraient pouvoir de manière équilibrée reconvertir une partie de leurs infrastructures.

Evolution de la population entre 2007 et 2040, scénario central



Les gestionnaires sont alors tentés de rechercher d'autres activités de substitution, susceptibles de créer de l'activité. Mais au-delà des acteurs dont c'est la fonction, il s'agit de trouver le juste équilibre entre la protection du littoral et sa valorisation. En effet, en le conservant vierge de toute implantation, la préservation de ce capital naturel est fondamental pour l'attractivité de notre pays : le tourisme est une industrie qui rapporte beaucoup à la France : comme le relève d'ailleurs le conservatoire du littoral, « *...cette conservation d'espaces participe au bien-être social de tous par un accueil équitable et partagé des populations, en luttant contre la privatisation de cet espace commun...* ».

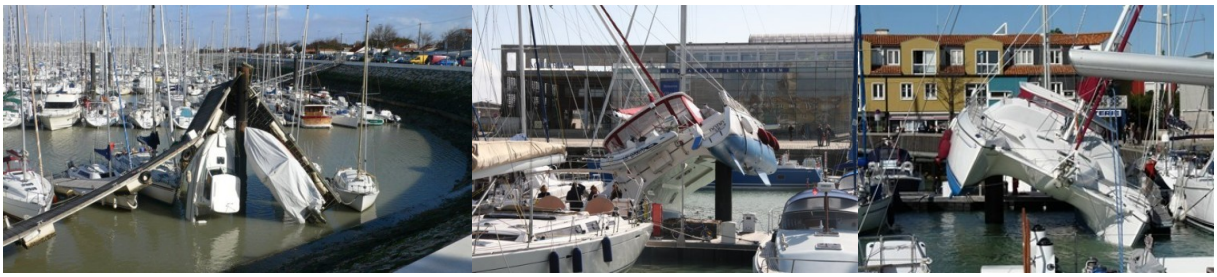
Par ailleurs, les intentions de réduction de l'artificialisation des sols concernent certes le DPM naturel mais également le DPM artificiel. La vigilance doit donc être de mise dans les ports pour

PUBLIÉ

veiller à ce que des contraintes portant sur les réaménagements de l'espace portuaire ne constituent pas des obstacles au redéploiement de certaines parties de ports sans activité ou en sommeil.

Qu'ils soient en déclin ou au contraire très actifs, dans tous ces ports, des navires sont loués par leurs propriétaires qui cherchent à en tirer des revenus en les reconvertissant en « location saisonnière » sur des sites de réservation en ligne, ce qui engendre un certain nombre de problèmes : bruit, absence de connaissances maritimes (elles sont nécessaires y compris à quai), etc. Si ce type d'activité se développe (et il va se développer !), les gestionnaires vont devoir s'entourer d'un certain nombre de garanties (en termes d'assurance, de sécurité, de nuisances diverses, etc.) afin de faire cohabiter ces nouveaux usages avec la vocation première d'un port (dont il n'existe pas de définition précise). Interface entre la mer et la terre, ces sites aménagés et gérés, devront répondre à la cohabitation des nombreuses activités que l'on y trouve (Conseil économique, social et environnemental de Bretagne 2006). Les charges de service du port évoluent aussi, ce qui pose la question de la récupération des coûts correspondants. Enfin, la situation fiscale est loin d'être claire, au détriment des collectivités locales.

Ces « locations saisonnières » dans les ports interrogent également sur la nécessité de mettre en œuvre des dispositifs bien particuliers de prévention en cas d'avis de tempête ou de tempête soudaine. L'évacuation de personnes n'ayant pas forcément conscience du danger doit faire l'objet d'une procédure adaptée. L'exemple de la tempête Xynthia de février 2010 qui a dévasté des ports de plaisance en Charente-Maritime et en Vendée montre cette nécessité absolue.



Même si la restauration déjà pratiquée à proximité des quais et son lien permanent avec la terre ferme permettent de garantir la sécurité des résidents, les solutions pour l'évacuation et le traitement des déchets, des eaux usées ainsi que l'alimentation en eau et électricité doivent être traitées.

Par ailleurs, face à des ports de plaisance très dynamiques, dopés par une situation touristique favorable, un nombre non négligeable de ports de pêche deviennent, ou risquent de devenir, peu à peu, des friches, confrontés à la diminution du nombre de pêcheurs et de navires (plus du tiers des navires professionnels a disparu entre 1995 et 2015. Avec ce recul débuté il y a plusieurs années, des ports de pêche ont commencé par céder à la plaisance un ponton, un quai, un avant-port… avec une cohabitation difficile, voire impossible.

Hors ports et dans leurs approches immédiates en mer et lorsqu'il existe une zone maritime et fluviale de régulation (ZMFR) créée pour faciliter la police et la gestion des mouvements d'entrées et de sorties, l'installation de plateformes n'est pas envisageable, car il s'agit de chenaux d'accès aux ports dont la libre circulation doit être maintenue.

Recommandation 5. ***DGITM/DAM : Définir une catégorie juridique d'établissement couvrant toutes les formes possibles d'installations en mer autres que les navires, cohérente avec la définition d'établissement flottant en droit fluvial, qui devra répondre à diverses obligations dont celle de certification par une société agréée.***

PUBLIÉ

3.3. Des évolutions en cours : la question d'élargir aux établissements flottants

Par définition, le DPMn relève du domaine de l'État, sous l'autorité du préfet de département territorialement compétent, le préfet maritime étant lui compétent pour la réglementation, la conciliation des usages et l'action de l'État en mer sur les espaces maritimes, aériens et dans la colonne d'eau surjacente.

À l'heure actuelle, des autorisations et concessions d'occupation du domaine public peuvent être accordées par l'État pour certaines activités, mais celles-ci doivent avoir un rapport direct avec la mer et avoir besoin de sa présence immédiate : qu'il s'agisse d'un club de voile, d'une concession conchylicole, de pêche, on comprend que ces activités ne peuvent prendre place ailleurs que sur le DPMn, et qu'elles ont parfois besoin, par dérogation au principe d'inconstructibilité du DPM, de l'édification de bâtiments (ateliers conchylicoles par exemple).

En revanche, l'occupation de ce DPMn par des constructions non liées à ces activités interroge. En effet, on n'a pas besoin du voisinage de la mer pour installer une boite de nuit, un restaurant, ou un établissement de jeux. Dans ces cas-là, même si bien sûr la présence de la mer apporte un plus indéniable au propriétaire, il va falloir s'interroger pour savoir si le dossier peut ou non être instruit : ne s'agit-il pas là d'occuper un espace maritime pour s'affranchir des contraintes d'urbanisme à terre, payer moins de taxes, bénéficier d'un paysage très favorable (mais privatisant au profit de quelques-uns un bien commun, collectif) et quelles vont en être les conséquences en matière environnementale, sécuritaire (voire de sûreté), de concurrence, etc. ?

3.3.1. Au-delà des exemples existants, quelles conditions ou critères pour accepter ces nouveaux usages ?

Sans prétendre être exhaustif, il faut cependant essayer de dresser un inventaire des principales activités qui utilisent ou souhaiteraient utiliser la mer pour implanter leurs équipements et développer leurs projets.

Cela a été dit, certaines activités sont présentes de façon séculaire et traditionnelle le long du littoral ou en mer à proximité immédiate de ce littoral.

En tout premier lieu, viennent les activités conchylicoles, présentes sur quasiment tous les littoraux de France, en métropole. L'outre-mer connaît pour sa part des implantations aquacoles (cages à poisson aux Antilles par exemple) et perlières en Polynésie.

Pour continuer dans ce registre professionnel, relevons la présence (essentiellement en Bretagne et dans le Nord) de concessions de pêche à pied délimitées sur l'estran, de concessions de coquillages en eaux profondes et de viviers en pleine mer.

L'aquaculture, même si elle est moins développée en France que dans certains pays européens (Grèce, Espagne) existe, nous l'avons dit dans les outre-mers, mais aussi dans certaines baies et étangs du sud du territoire.

Mentionnons l'algoculture qui, même si elle reste peu développée en France est un bon exemple de certaines difficultés liées au partage de l'espace : les projets tardent à se concrétiser tant en raison du caractère capitalistique (nécessité de capitaux importants) de l'activité qu'en raison des oppositions qui voient le jour dès que les premières intentions sont connues : clubs de voile, pêcheurs professionnels ou amateurs, associations de défense de l'environnement, de nombreux acteurs manifestent leur désaccord à cette occupation du domaine public maritime.

Même encore peu développés, les champs d'éoliennes, les hydroliennes, les souilles de câbles, et autres obstructions sous-marines ou de surface fixent des restrictions d'usage à des espaces

PUBLIÉ

maritimes plus ou moins vastes, mais leur objet très différent justifie le gel de ces zones dès lors que le but poursuivi est d'intérêt général.

La définition du navire, inscrite dans le Code des transports, vise tout objet flottant construit et équipé pour la navigation maritime ce qui n'est la finalité des plateformes en mer. Ce caractère fixe et parfois sédentaire est abusif pour un objet qui prétend être qualifié juridiquement de navire.

D'ailleurs, si certains promoteurs de plateformes envisagent de concevoir un système propulsif *ab initio* pour leurs équipements, d'autres souhaiteraient pourvoir en être exonérés, car la caractéristique essentielle de leurs projets est bien la sédentarité (habitat flottant résidentiel ou estival).

On peut raisonnablement penser que ces mêmes acteurs, et d'autres, seront opposés à de nouveaux projets qui viendront s'implanter dans les mêmes zones. Ajoutons encore les transports de passagers (qui peuvent modifier leur route mais argueront que cela engendre des surcoûts), les clubs de voile ou loueurs de bateaux ou d'engins de plage dont les clients, parfois peu expérimentés, ne souhaiteront pas que soient encombrées les quelques centaines de mètres proches des plages, etc.

D'ailleurs, et d'une façon plus générale, la question de la finalité de ces structures flottantes sera la ligne de force dans l'instruction des demandes de délivrance de titres domaniaux. Exploitées dans un cadre uniquement commercial, elles ne sont évidemment pas compatibles avec l'usage libre et gratuit du DPM, interdisant à d'autres l'usage de cette zone.

Il faut bien dissocier le lieu où ces activités nouvelles s'exerceraient.

En ce qui concerne le littoral, pour le moment, la majorité des projets en réflexion, concernent des activités liées aux loisirs et au tourisme. D'ailleurs, à une exception près (un conchyliculteur, mais qui souhaitait développer une activité liée au tourisme), tous les promoteurs de projets rencontrés souhaitaient implanter des équipements liés à ce tourisme, très majoritairement estival.

L'implantation de barges, servant de bars, de restaurants, d'établissements de jeux, de discothèques (avec bien sûr des mixtes de ces activités) constitue une écrasante proportion des réflexions en cours pour le proche littoral. La construction d'hélistations au large, dans la mesure où leur implantation à terre est génératrice de trop de nuisances de voisinage, est parfois promue, comme si la mer était un espace vide. On peut cependant envisager, vraisemblablement plus au large, le développement futur d'activités économiques diverses qui pourraient bénéficier d'un environnement favorable (absence de voisinage et des nuisances engendrées par ce dernier, présence de conditions climatiques utiles, etc.) pour exercer leur métier : production agricole, pharmaceutique, etc.

Dès lors, faut-il chercher absolument à définir ce qu'est une plateforme en mer ? Le plus important semble-t-il réside dans le régime juridique qui lui sera applicable.

De ce point de vue, la mission recommande de passer les projets à l'examen de critères croisés pour éprouver la faisabilité de ces installations.

Tout aussi primordiales sont les questions liées tant à la plate-forme elle-même qu'aux aspects de sécurité et de sûreté liés à celle-ci.

3.4. Des enjeux et des impacts

3.4.1. Des enjeux et impacts de sécurité et de sûreté

Les nouvelles formes d'occupation et d'emprises du domaine public maritime, de la colonne d'eau et de l'espace aérien surjacent posent effectivement des interrogations quant à la sécurité et la sûreté en mer. Elles pourraient être utilisées pour commettre des actes illicites, servir de lieu de transit

PUBLIÉ

pour des produits interdits ou non déclarés, servir de lieu de stockage, créer des opportunités de trafics. Selon leurs dimensions, elles constitueront de nouveaux obstacles à la navigation et devront être signalées.

Sécurité maritime

Sécurité de l'environnement : les usagers de la mer doivent pouvoir être informés de la présence d'engins flottants fixes, surtout s'ils sont de grandes dimensions. S'ils ont un caractère permanent, ces engins devront disposer d'une signalisation adaptée qui devra les distinguer des navires (dont la vocation est de naviguer) même s'ils peuvent être temporairement ancrés ou au mouillage. La réglementation internationale fixe des règles applicables à tous les navires y compris les navires de servitude qui peuvent être moins mobiles ; faut-il alors transposer ces règles ou prévoir des marquages et une signalisation lumineuse adaptés ? Les seules marques de mouillage ne peuvent suffire pour des emprises significatives, mais il conviendra d'adapter la réglementation existante pour que ces installations soient signalées in situ y compris dans les instructions nautiques, à la charge de leur exploitant/propriétaire.

Parmi les risques susceptibles d'affecter ces nouvelles formes d'emprises, on peut retenir :

- la pollution lumineuse des engins à vocation commerciale ou récréative (discothèques, habitat, commerce),
- le risque de dérive et d'échouement (sécurité des personnes, des tiers usagers de la mer et impact environnemental,
- le risque d'abordage (régime assurantiel),
- la sécurité d'un objet coulé (pêche, navigation).

En fonction de leur taille (POMU par exemple) et de la permanence du mouillage, ces installations devront pouvoir être identifiées et répertoriées sur les cartes marines et dans les instructions nautiques du SHOM.

Ces dispositifs ont été réfléchis notamment dans le cadre des premiers appels d'offres éoliens depuis 2012 et la direction des affaires maritimes (DAM) du MTES a produit plusieurs notes techniques dont on pourra s'inspirer.

En tout état de cause, la procédure d'instruction des demandes devra veiller à recueillir l'avis de la commission nautique locale, compétente pour s'assurer de la bonne insertion des installations flottantes dans leur futur environnement, au regard notamment des autres usagers du plan d'eau.

La sécurité des personnes présentes à bord (personnel, tiers ou passagers) est un véritable sujet de réflexion car la responsabilité de l'exploitant est engagée. L'État ne saurait seul garantir la sécurité des personnes à bord. La mission suggère de décliner les obligations respectives de l'exploitant (concessionnaire par exemple ou titulaire d'une AOT) dans des documents du type PUM et PIM (pour plan d'urgence maritime et plan d'intervention maritime). Ainsi, les autorités étatiques seront en mesure de mobiliser les vecteurs d'intervention adaptés en fonction du risque, de la localisation en sachant par avance sur quels moyens privés pouvoir compter.

En tout état de cause, il conviendra de fixer un cadre de nature, d'une part à garantir la sécurité des personnes à bord et, d'autre part, à protéger l'environnement. Sur ce point très important, il paraît indispensable de s'assurer que les installations flottantes seront en mesure de permettre une utilisation adaptée selon la zone concernée et l'usage qui en est fait.

En outre, dans l'analyse de risque qui devra être réalisée au cas par cas, le constructeur qui sera chargé de construire l'installation et le chantier qui aura en charge son entretien et sa maintenance constituent des éléments déterminants.

PUBLIÉ

Pour s'assurer de la pertinence des solutions proposées par les porteurs de projets, il conviendra de s'interroger sur le contrôle de l'installation ; il est donc pertinent de répondre aux questions suivantes : par qui, à quel moment et sur quels points devra porter le contrôle.

Les risques identifiés auxquels il doit pouvoir répondre sont : l'envahissement par l'eau, le chavirement, le naufrage, l'incendie. Les réponses à obtenir sont liées directement aux moyens d'évacuation des personnes présentes (personnel et clients, le cas échéant), aux accès des moyens de secours aux personnes et aux biens (extinction incendie…) notamment.

Pour encadrer ces points cruciaux, quelles normes faut-il retenir ? Qui sera chargé de leur application, à quel moment (avant l'exploitation, pendant l'exploitation) et à quelle fréquence ?

Il faut pour cela s'intéresser aux critères liés à l'installation flottante.

- La localisation : la localisation de l'installation flottante constitue une donnée essentielle pour définir des règles. La hauteur de vague maximale, en particulier, doit être déterminée (en eaux abritées, il est par exemple couramment retenu comme hauteur de vague maximale entre 0,60 m et 2 m). Cette valeur paraît pertinente. Les calculs de stabilité, indispensables pour s'assurer de l'équilibre des installations, y compris après avarie, tiendront compte de la hauteur de vague retenue par le porteur de projet. Ce dernier devra naturellement tenir compte des conditions météorologiques propres au secteur, comme les houles cycloniques par exemple.

  La distance par rapport à la côte ou, plus précisément, par rapport à un abri utilisable le cas échéant par les personnes présentes sur l'installation, constitue également une donnée essentielle. Elle doit cependant être regardée en fonction de l'usage de la plate-forme et du nombre de personnes susceptibles de s'y trouver. En particulier, les installations isolées en mer devront répondre à des conditions plus strictes que celles raccordées à la terre, notamment en ce qui concerne l'évacuation et la lutte contre l'incendie. La distance par rapport à un abri devra être examinée au cas par cas.

- L'usage de l'installation : il convient de distinguer les installations appelées à recevoir du public et celles qui n'accueilleront que du personnel. Dans le premier cas, le nombre maximal de personnes pouvant être présentes devra être fixé et des moyens de contrôle stricts devront pouvoir être réalisés avant l'embarquement vers l'installation. Un dispositif efficace de filtrage doit donc être mis en place. Ce point rejoint celui consacré à la sûreté des installations. Les salariés employés sur l'installation devront avoir suivi une formation à la sécurité, spécifique aux installations positionnées en mer, compte-tenu des problématiques particulières de l'évacuation et de la lutte conte les incendies. Enfin, la gestion des déchets (eaux grises et noires, déchets solides) constituera un point essentiel qui sera notamment fonction du nombre de personnes à bord et de l'usage de l'installation : un restaurant génère beaucoup de déchets ménagers…).

- Le constructeur : c'est un élément très important pour apprécier la recevabilité d'un projet très lié au choix du chantier chargé de construire l'installation flottante : le design retenu, le type de matériaux utilisés, l'expérience en particulier dans le secteur maritime constitueront des éléments forts d'appréciation.

Il est essentiel d'insister sur le rôle des pouvoirs publics, qui doivent édicter un cahier des charges reprenant, dans le détail, les points listés supra.

Cependant, il nous semble approprié de confier le soin de vérifier la réalisation de ces cahiers des charges aux sociétés de classification reconnues en matière maritime : Bureau Véritas, DNV, Lloyds Register, etc.

En effet, ces sociétés ont l'expérience des visites de chantiers réalisées avant et pendant la construction, et ont la capacité de s'assurer notamment de la conformité des projets par rapport aux plans qui auront été approuvés préalablement et après études de stabilité.

PUBLIÉ

La durée des certificats ainsi délivrés pourrait être fixée à 10 ans renouvelables après visite approfondie ou moins si les conditions citées ne sont pas réunies.

> ***Recommandation 6.*** ***DGITM/DAM : La construction de toute installation fixe en mer devra faire l'objet d'un suivi par une société de classification agréée.***

Sûreté des biens et des personnes

Au-delà de ces éléments de sécurité, il faut aussi s'attacher à ce qui concerne la sûreté de ces installations. Les risques de trouble à l'ordre public en mer sur ces installations ne sont pas une hypothèse d'école sachant que le droit devra être adapté dans la mesure où il n'existe pas actuellement de définition de ce qu'est un attroupement de personnes en mer !

Un premier risque est celui d'accidents de sûreté en mer. Un deuxième est celui des troubles mineurs à l'ordre public, comme, par exemple, une simple rixe entre résidents ou un état d'ébriété dans un restaurant. Ces faits qui, à terre, sont banals, peuvent prendre une autre dimension dans un espace confiné et éloigné, difficile d'accès pour les forces de l'ordre.

Accidents de sûreté en mer

La multiplication d'installations fixes en mer et/ou sur le littoral peut faire craindre un accroissement des risques liés à la sûreté de ces nouvelles structures :

- trafics illicites de toute nature,
- risque terroriste (destruction, attaque contre les personnes présentes à bord, malveillance),
- développement de menaces contre les intérêts de l'État côtier.

Cela conduit à se demander s'il ne faudrait pas soumettre ces structures, ou certaines d'entre elles en fonction de leurs caractéristiques et de leur objet, aux dispositions du code « International Ship and Port Facility Security » (ISPS), au même titre que les navires.

Mais cela pose aussi la question de savoir quelle sera l'autorité compétente pour faire appliquer ces dispositions et quels services seront chargés de contrôler les niveaux de sûreté.

On peut raisonnablement prévoir d'appliquer à ces plateformes les dispositions prévues pour les installations portuaires par les comités locaux de sûreté portuaires.

S'agissant d'installations recevant du public, il paraît cohérent d'imposer aussi l'application des mêmes règles qu'à terre : filtrage, identification des bagages et examen de ces derniers...

Ces implantations de structures en mer présentent aussi des enjeux de souveraineté et de défense nationale.

En amont du choix d'une zone d'installation ou lors des consultations qui accompagneront la planification d'une zone propice, les enjeux de souveraineté et de défense nationale entendus au sens large devront être précisément évalués. C'est ainsi qu'au regard des pouvoirs exorbitants du droit commun, des projets qui seraient susceptibles d'interférer, de nuire ou de gêner des activités souveraines devront être interdits. On peut citer, sans être exhaustif, les précautions à prendre au droit des centres nucléaires de production d'électricité à refroidissement par eau de mer, des zones permanentes destinées aux entraînements militaires (évolution de sous-marins en plongée, zones de tirs), des espaces aériens surjacents à des installations sensibles (approche aérienne, risque de brouillage ou de perturbation involontaire des émissions radioélectriques), etc.

PUBLIÉ

Recommandation 7. ***DGITM/DAM : Soumettre certaines installations flottantes, en fonction de leurs caractéristiques et de leur objet, aux dispositions du code « International Ship and Port Facilty Sécurity » (ISPS) avec notamment l'élaboration d'une cartographie des risques et des menaces concernant la sûreté des projets.***

Prévention des risques mineurs à l'ordre public

La présence en mer d'une installation fixe équipée de matériels divers selon son usage, va nécessairement susciter beaucoup de convoitises et générer un risque réel en terme de déprédation, etc. Par ailleurs, l'éloignement par rapport aux activités humaines, le confinement dû à cet éloignement et la promiscuité peuvent provoquer chez certains des écarts comportementaux.

Ces risques sont proches de ceux rencontrés pour les marins, qui disposent d'un statut particulier : ce dernier impose notamment à ceux qui souhaitent exercer cette profession de répondre à des conditions de moralité particulière. Pour autant, la mission ne croit pas utile de reprendre une disposition particulière dans ce domaine pour les futurs salariés des installations fixes en mer.

Cependant, s'agissant de la prévention de la petite délinquance et/ou des troubles mineurs à l'ordre public, qui peuvent prendre rapidement des proportions importantes compte-tenu des conditions d'accès au site, la mission estime qu'il revient en premier lieu au porteur de projet de s'assurer que ses salariés disposent de toutes les aptitudes pour assurer leurs fonctions. En outre, il revient au porteur de projet de proposer à la puissance publique les mesures appropriées pour sécuriser le site : présence de vigiles en nombre et durée suffisants, capacité d'intervention de personnels en renfort, installation de système de télésurveillance, filtrage, etc.

En second lieu, il appartient à l'État de prévoir un dispositif adapté au contexte, capable de permettre une intervention adaptée dans un délai raisonnable.

Recommandation 8. ***DGITM/DAM : Imposer aux porteurs de projet la réalisation d'une analyse des risques en matière de troubles mineurs à l'ordre public et les dispositions prises pour y remédier.***

3.4.2. Enjeux et impacts environnementaux et prévention des risques naturels et technologiques

Toutes les personnes rencontrées ont évoqué d'emblée les enjeux et les impacts environnementaux. Notons une prise de conscience réelle chez les acteurs économiques. Ils sont demandeurs d'un cadre stabilisé et sont soucieux de connaître leurs obligations en matière de pollution lumineuse et sonore, de gestion des déchets, de sécurité face aux risques de submersion potentiels… Les acteurs économiques sont notamment très en attente des décisions qui seront prises à l'issue du présent rapport pour faire au maximum aboutir leur projet, au minimum le modifier en conséquence.

Certaines personnes rencontrées ont fait part à la mission de la complexité des lois et règles applicables face aux enjeux et impacts environnementaux. Un document récapitulant leurs obligations serait utile.

Une notice explicative du projet devra aborder de nombreuses questions :

- alimentation en eau potable, électricité, devenir des eaux usées, des déchets,
- insertion paysagère et sensibilité écologique des milieux,

PUBLIÉ

- pollution lumineuse, sonore, de l'air… au regard de l'environnement marin,
- prise en compte des risques : tempêtes, tsunamis ...

Selon la taille du projet et de l'investissement, il pourrait être proposé qu'une étude de dangers, obligatoire en France pour la grande majorité des installations industrielles, soit réalisée pour certains projets afin de déterminer les mesures techniques, environnementales et d'information les plus appropriées.

Recommandation 9. ***DGALN/DEB : Créer un guide à destination des porteurs de projet reprenant point par point tous les enjeux et impacts environnementaux et récapitulant les lois et les règles correspondant à chacun d'entre eux.***

3.4.3. Enjeux et impacts sociaux

Selon que l'on retiendra pour les personnels travaillant à bord de ces plateformes la qualité ou non de gens de mer, les différences seront notables, qu'il s'agisse du régime social, du régime du droit du travail, mais aussi, et ce sera très important en termes de sécurité, les exigences en matière de qualification professionnelle. Déjà différentes entre marins et gens de mer autres que marins (GMAM), ces exigences seront aussi différentes pour des personnes qui ne sont pas des gens de mer (catégorie qui, il faut le rappeler, comprend les marins et les GMAM). Il faudra alors réfléchir à des exigences particulières en matière de sécurité maritime compte tenu du milieu dans lequel ces personnels travaillent.

La qualification de gens de mer ou non n'est pas limpide : si le code des transports indique qu'est gens de mer « toute personne salariée ou non salariée exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit. », s'il ne s'agit *in fine* pas d'un navire, cela exclura-t-il de ce fait la qualité de gens de mer à des personnels exerçant à bord de ces structures ?

Enfin, les conséquences seront donc très différentes tant pour les personnels eux-mêmes que pour leurs employeurs, là encore au regard des législations sociales, juridiques, fiscales, etc.

Ainsi, parmi les projets qui ont été présentés à la mission, un projet de logement sur une installation fixe flottante en mer qui ne peut clairement pas être qualifiée de navire, fait bien la distinction suivante : les personnels travaillant sur l'installation, personnel d'entretien ou de gardiennage, seraient des salariés de droit commun relevant du code du travail et de celui de la sécurité sociale pour le cadre social de leur activité (on pourrait tenir le même raisonnement avec du personnel de restauration, d'hôtellerie, d'animation ou toute autre activité exercée aussi à terre) ; par contre, les personnes assurant, par des navettes, le transport entre la côte et l'installation en mer des clients comme des personnels cités ci-dessus, pour lesquelles une qualification maritime à la navigation serait exigée, seraient bien des gens de mer, avec le cadre social qui accompagne cette qualification.

La mission estime qu'il appartient au porteur de projet de prévoir la présence sur site de personnels, selon l'objet de l'installation, son éloignement par rapport à la côte, le nombre de personnes susceptibles d'être présentes « à bord », etc. Dans le cadre de la procédure d'instruction de la demande d'exploitation de l'installation, la puissance publique se prononcera sur la pertinence de la présence -ou non- de personnels à bord.

En revanche, la mission préconise que, s'il est prévu la présence de personnel, celui-ci devra disposer d'une qualification appropriée à l'environnement de travail, en particulier en ce qui concerne la sécurité (attitude à avoir en cas chute à la mer, d'incendie, d'obligation d'évacuer

PUBLIÉ

l'installation) et de sûreté (connaissance des procédures, mise en œuvre de ces dernières, posture à adopter).

De ce point de vue, la mission recommande l'extension du champ de l'arrêté ministériel du 22 février 2016, relatif à la délivrance des attestations de familiarisation en matière de sécurité et de sûreté à bord des navires, aux installations fixes en mer.

> ***Recommandation 10.*** ***DGITM/DAM : Délivrer aux personnels non gens de mer travaillant à bord de ces structures une formation minimale (extension aux installations en mer, des dispositions de l'arrêté ministériel du 22 février 2016).***

3.4.4. Enjeux et impacts économiques, fiscaux et assurantiels

Volet économique

Plusieurs types d'activités sont susceptibles d'être attirées par un développement en mer :

- activités industrielles,
- activités touristiques,
- logement.

Dans tous les cas, il semble que l'approche première des porteurs de projets est souvent de penser qu'en mer, il y aura moins de contraintes de toutes sortes qu'à terre, et que cette localisation est source potentielle d'économies. En réalité, la localisation en mer est au contraire source de nombreux surcoûts pour la sécurité, la flottabilité, l'accès des personnes, l'environnement, etc, Les autorités en charge d'examiner une demande d'autorisation d'installation doivent donc obtenir du demandeur de sérieuses garanties sur le « modèle économique » du projet, son maintien dans le temps, et les coûts d'une « remise en état d'origine » en fin de projet, toute autorisation étant par nature temporaire.

Des activités industrielles

L'intérêt d'installer en mer des activités industrielles tient au fait que ces dernières génèrent d'importantes nuisances pour la population résidant dans leur voisinage :

- Transport à l'entrée et à la sortie, bruit, pollution atmosphérique et/ou olfactive, visuelle.
- En outre, ces activités sont susceptibles de générer des risques technologiques (sites dits Seveso).

Pour autant, installer en mer ces activités ne doit pas être considéré comme « la » solution à même de faire cesser la cohabitation souvent difficile entre activités industrielles et leurs riverains. D'une part, parce que d'autres activités, nombreuses et variées, s'exercent déjà en mer. D'autre part, car gérer les risques notamment technologiques est encore plus complexe en mer du fait de l'éloignement et de la difficulté d'accès (moyens de secours et d'évacuation).

Enfin, aux risques technologiques s'ajoutent des risques naturels accrus en mer (houle, vent...).

L'installation en mer d'activités industrielles doit se faire à la lumière de la nécessité absolue de la proximité immédiate de la mer : l'accès par les très grands navires (ports pétroliers) peut par exemple justifier une installation en mer.

Ainsi, au-delà de l'**intérêt économique**, la notion d'**avantage écologique** doit faire partie des critères de décision (quel serait le coût écologique si le projet était installé à terre ?).

En termes de coûts d'investissements, les différents projets de nature industrielle rencontrés par la mission se chiffrent en dizaines voir centaines de millions d'euros.

PUBLIÉ

Des activités touristiques

On observe un foisonnement de projets à vocation touristique : parcs de loisirs, établissements de restauration, bars, discothèques, casinos, etc. Mais pour la majorité d'entre eux, l'installation en mer, même à très petite distance du rivage, constitue surtout un moyen de se différencier d'une concurrence déjà très présente à terre. Sauf installation balnéaire, la présence de la mer n'est que très rarement « consubstantielle » à l'activité envisagée.

Dans ces cas, il nous semble que la vocation de la mer n'est pas d'accueillir ce type d'activités, au demeurant non neutres pour l'environnement du fait des nombreux impacts qu'elles génèrent : visuel, sonore, lumineux… Les questions de sécurité publique sont aussi une raison majeure pour écarter ce genre d'activité.

Des logements

Deux types de logements doivent être distingués : le logement à l'année, utilisé comme résidence principale d'une part et le logement de tourisme, d'autre part.

Concernant le logement à l'année, il nous semble que celui-ci peut dans certains cas revêtir un intérêt particulier, dès lors que la pression sur le littoral est telle qu'une installation de logements en mer devient indispensable pour satisfaire les besoins de la population, et que l'installation répond bien sûr aux contraintes de sécurité, d'environnement, d'équilibre économique, de localisation (cas particulier des implantations dans les enceintes portuaires)... évoquées précédemment.

En revanche, le logement touristique répond davantage à un intérêt économique qui, s'il n'est pas dénué de sens, ne peut pas être considéré comme suffisant pour permettre l'installation de logements en mer. Toutefois, là encore, (cf. paragraphe 2) ce type d'hébergement peut être envisagé dans les ports, dès lors que l'espace qu'ils occupent ne nuit pas à l'activité première du port (accueil de navires).

Volet fiscal

Les aspects fiscaux devront faire l'objet d'une expertise approfondie par les services des départements ministériels compétents, ce qui n'a pas été possible dans le cadre de cette mission exploratoire initiée par le seul ministère de la transition écologique.

En matière de fiscalité des personnes, on peut toutefois faire référence à la fiscalité applicable aux résidents de « bateaux-logements » stationnés avec une autorisation sur les bords de la Seine à Paris : ils sont redevables de la taxe d'habitation et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Pour la taxe foncière, elle est théoriquement applicable mais les titulaires d'une autorisation donnée par le Port autonome de Paris bénéficient d'une exonération explicite. La suppression en cours de la taxe d'habitation va donc profiter aussi à ces personnes, mais l'important est que le principe de leur assimilation à des résidents de logements ordinaires se soit progressivement imposé.

Pour la fiscalité de l'activité, il est probable que les services fiscaux chercheront là aussi à raisonner par référence à des situations déjà connues, pour la même activité à terre ou par la recherche d'une activité comparable. Il faudra cependant, à la différence de pays comme le Danemark, assujettir les propriétaires de ces installations à la taxe foncière pour garantir une égalité avec des structures comparables situées à terre. **La mission n'a pas obtenu de réponse à ses interrogations dans ce domaine.**

Volet assurantiel

En matière d'assurance, les interlocuteurs que la mission a rencontrés ont clairement indiqué que les installations en mer qui nous occupent ici ne font pas l'objet d'une approche particulière, et les assureurs n'ont pas signalé de difficulté particulière à ce sujet, soit qu'ils n'y aient pas été confrontés, soit qu'ils aient trouvé un cadre pour le traiter, au besoin par assimilation avec des dispositions

PUBLIÉ

existantes ; le titre VII du code des assurances traite notamment des contrats d'assurances maritimes. Bien évidemment, le caractère atypique, voire unique, de certains projets d'installations en mer rend les choses plus difficiles dans un secteur où « le précédent » a une grande valeur, mais il semble que les assureurs sauront trouver des références pour établir un barème s'ils sont confrontés à une nouvelle demande.

Il est important de noter qu'il n'y a pas d'obligation juridique d'assurance pour les navires de commerce, de pêche ou de plaisance, mais que dans les faits, une assurance (responsabilité civile et/ou dommage) est exigée par beaucoup de partenaires incontournables : les établissements de crédit pour le financement, les gestionnaires de ports de plaisance pour obtenir une AOT, etc. Le même raisonnement peut s'appliquer à des projets d'installations autres que navires.

Dans le déroulement des procédures, la souscription d'une assurance intervient souvent en fin de parcours, car la société d'assurance doit pouvoir vérifier la qualité et les caractéristiques d'une installation avant de l'assurer, non pas sur plans, mais en réel, et généralement par la venue d'un expert pour visiter cette installation sur place. Dès lors, pour les autorités en charge de délivrer une éventuelle AOT ou concession sur la base d'un dossier, présenté par son promoteur, il est difficile d'exiger de lui une attestation d'assurance en bonne et due forme, mais plutôt une preuve d' « assurabilité » de son projet, au besoin par une étude réalisée avec un courtier.

> ***Recommandation 11.*** ***DGALN/DEB : Placer la notion d'intérêt écologique au cœur des réflexions portant sur la faisabilité des projets afin de comparer leur coût écologique par rapport à ce qu'il serait si le projet devait être localisé à terre.***

PUBLIÉ

4. Mettre en place une procédure d'instruction des projets

Lors des différents entretiens, les interlocuteurs rencontrés ont tous posé la même question « Est-ce que ce projet a de bonnes raisons d'être en mer ? ».

4.1. Une concertation indispensable pour tout projet, avec l'ensemble des acteurs

Pour une acceptabilité sociale du projet, la concertation est désormais incontournable pour tout projet quel qu'il soit. Outre les outils réglementaires selon le type de projet - étude de risques, de danger, d'impact, enquête publique - les promoteurs ont pris conscience de la nécessité de consulter le plus largement possible même si l'unanimité ne sera sûrement pas atteinte.

4.2. Une multitude d'interlocuteurs et de procédures. Une grille de lecture comme outil d'aide à la décision

L'installation/construction d'ouvrages en mer devra donc être examinée à la lumière des nombreux paramètres détaillés supra, mais aussi en intégrer d'autres parmi lesquels celui de la satisfaction de l'intérêt général, le lien nécessaire entre la finalité de l'installation et l'élément marin, la conciliation avec les autres usages et la prise en compte d'un certain nombre d'éléments qui pourraient constituer une sorte de cahier des charges à évaluer en fonction de la localisation envisagée.

Le tableau ci-après, à destination des services instructeurs, propose une grille de lecture des contraintes et des enjeux auxquels doivent répondre les projets.

Cette grille comporte deux entrées :
- d'une part, les activités regroupées par grande thématique,
- d'autre part, la localisation du projet par rapport au rivage.

Sur le premier point, il est fait distinction entre les activités industrielles (projets liés à l'énergie, ferme flottante, etc.), les projets de logements à titre d'habitation principale, les locations saisonnières ou encore les activités touristiques (restaurants, discothèques, parcs à thèmes, etc).

S'agissant du second point, la mission estime utile de distinguer la faisabilité selon la proximité ou non de la côte : ainsi, il paraît pertinent d'opérer une distinction sur la faisabilité des projets selon qu'ils seront situés dans un périmètre portuaire, dans la bande côtière à proximité du rivage (jusqu'à 2 milles environ) ou plus au large : dans la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive.

Le code couleur (vert, orange ou rouge) permet de visualiser rapidement la tendance qui se dégage au regard d'un projet selon sa nature et selon sa localisation.

Les chiffres permettent de préciser les points sur lesquels une vigilance particulière est attendue de la part des services instructeurs.

PUBLIÉ

		Localisation du projet d'installation					
		Ports	**Estuaires**	**Approches portuaires, zones d'attente, ZMEL, ZMFR…**	**Bande côtière jusqu'à 2 milles***	**Eaux territoriales**	**ZEE**
ACTIVITÉS	**Activités industrielles**	**1 - 2 3 - 4**	**1 - 2 - 4**			**1 - 2**	**1 - 2**
	Activités touristiques et de loisirs	**1 - 2 3 - 4**	**1 - 2 - 4**		**1 - 2 3 - 4**	**1 - 2**	1 - 2
	Logement	**1 - 2 3 - 4**	**1 – 2 3 -4**		**1 – 2 3 - 4**		
	Résidence tourisme	**1 - 2 3 - 4**	**1 - 2 - 3**		**1 - 2 3 - 4**		

* à l'exception des eaux bénéficiant d'un régime de protection (PNM, Natura 2000…)

Possible Selon les circonstances locales Défavorable

Éléments prioritaires à prendre en compte :
1 - Sécurité de la navigation
2 - Sûreté des personnes et des biens
3 - Environnement (dont impact paysager et urbanisme)
4 - Acceptabilité sociale

L'autorité administrative compétente pourrait en faire un outil d'aide à la décision afin de déterminer si la somme des contraintes pesant sur le milieu maritime et littoral ne doit pas conduire à écarter un projet dans une zone donnée.

Comme il s'agit d'une matrice qui confronte plusieurs enjeux, l'idée poursuivie serait de permettre une analyse et *in fine* une aide à la décision qui devra s'opérer *in concreto* au regard des caractéristiques du projet (localisation, emprise, mode d'exploitation, etc.).

Pour autant, même avec l'aide que peut apporter une grille de lecture à l'instruction des projets, il faut s'interroger sur la pertinence de la réglementation actuelle en matière de définition des catégories existantes, et plus précisément sur celle du navire, utilisée parfois de façon très hypocrite par les promoteurs de projet.

Pour reprendre le début d'un article de Jérôme Heilikman, « des siècles durant, le navire était davantage perçu que défini. Dans l'imaginaire populaire, le navire était à la fois une œuvre architecturale aux lignes élégantes, et une invitation au voyage et à l'exotisme. Si aujourd'hui, s'opère un décalage entre cet imaginaire populaire et la réalité, force est de constater que la notion de navire en elle-même n'a jamais été approfondie, tout au plus existe une impression du sens commun du navire ». Bien sûr, on trouve dans le code des transports l'article L. 5000-2 qui en donne cette définition : « *tout engin flottant, construit et équipé pour la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance et affecté à celle-ci et les engins flottants construits et équipés pour la navigation maritime, affectés à des services publics à caractère administratif ou industriel et commercial* ».

PUBLIÉ

C'est cependant notoirement insuffisant pour répondre à la question qui nous intéresse : comment qualifier, avec réalisme, les structures qui sont proposées par les porteurs de dossiers et présentées aux divers services de l'administration.

En effet, de nombreuses questions restent posées en matière d'immatriculation, de capacité de propulsion et de compétence de l'usage pour l'utiliser, d'hypothèque, de droit du travail, d'assurance, de fiscalité locale ou nationale, d'environnement mais aussi de saisie, de vente forcée, de privilège des créanciers, de type de plateforme, de stockage de marchandises et de leur statut douanier, etc.

4.3. Un objectif de guichet unique et de dossier standardisé

Il est aussi important pour les services de l'État en charge d'instruire des demandes de s'appuyer sur un cadre d'orientations et de critères communs pour répondre à ces demandes de façon harmonisée sur tout le territoire métropolitain et ultra-marin, qu'il est utile d'organiser les choses pour les porteurs de projet.

D'une part, cela leur simplifiera les démarches, leur permettra de répondre à des questions aujourd'hui non traitées, leur fera gagner du temps et leur procurera une plus grande sécurité juridique, face à des procédures où les recours d'opposants sont *a priori* attendus ; d'autre part, des dossiers présentés « en ordre » simplifieront également la tâche des services chargés de les instruire.

Compte tenu de la multiplicité des services de l'État impliqués dans l'instruction administrative de ces projets, la mission préconise d'identifier un service de l'État de proximité qui serait sinon le guichet unique, du moins le point de contact de niveau départemental. Les délégations à la mer et au littoral des DDTM sont les structures les plus idoines pour assurer cette fonction, compte tenu des délégations dont elles disposent de la part des préfectures maritimes et de leurs liens étroits en matière d'aménagement du littoral avec les préfectures terrestres. À charge ensuite à ces services de faire suivre les demandes auprès des autres services concernés, pour obtenir leur réponse en retour et faire ensuite la réponse d'ensemble aux pétitionnaires.

Afin d'encadrer les demandes d'autorisation d'occupation du domaine public maritime pour une activité quelle qu'elle soit, un « cahier des charges » pourrait être établi. Il récapitulerait tous les points sur lesquels le demandeur devrait apporter des éléments dans son dossier, qu'il s'agisse de simples informations ou du résultat d'études ou d'expertises jugées nécessaires préalablement à toute demande.

Un groupe de travail constitué sous l'égide de la direction des affaires maritimes (DAM) et comprenant des représentants de services déconcentrés de l'État pourrait établir ce cahier des charges. Pour la mission, il devrait a priori comprendre au moins les points suivants :

- le statut de l'installation fixe en mer : navire, « établissement flottant », plate-forme portée,
- les plans techniques détaillés de l'installation et de sa localisation,
- les conditions de sécurité maritime de l'installation,
- une analyse des conditions de sécurité civile,
- une étude des conditions de sûreté des personnes et des biens, sur l'installation et le cas échéant lors de transferts entre le littoral terrestre et l'installation,
- les conditions d'alimentation en eau, électricité et autres énergies (réseaux, production autonome…),
- le plan de traitement des déchets et des eaux usées,
- une étude des moyens de prévention des risques naturels (tempêtes, tsunamis…),
- selon la nature de l'activité, une étude des moyens de prévention des risques technologiques,
- une étude d'impact permettant d'apprécier la sensibilité du milieu, les sites alternatifs étudiés, les aspects paysagers, archéologiques,

PUBLIÉ

- le modèle économique de l'activité prévue, le plan de financement, la durée de retour sur investissement,
- le statut fiscal prévu de l'activité et des personnes,
- une attestation d'assurabilité de l'activité,
- le statut des personnes présentes sur l'installation en mer, comme « clients » ou comme personnel de l'exploitant, salariés ou travailleurs indépendants, sous-traitants,
- les conditions de retour à l'état d'origine en fin d'activité.

Recommandation 12. ***DGITM/DAM : Adopter et diffuser un « cahier des charges » à remplir par tout demandeur, listant les points qui doivent avoir été étudiés/expertisés préalablement à toute demande d'installation. Ce cahier des charges devra figurer au dossier. Prévoir le dépôt des dossiers en premier lieu au niveau des DDTM/DML.***

4.4. Droit à l'expérimentation

L'acceptabilité de tels projets est aujourd'hui le sujet majeur à régler, tant les points de vue peuvent diverger sur leur pertinence ou pas.

Cette acceptabilité peut être trouvée grâce à l'expérimentation, outil dorénavant largement utilisé dans bon nombre de domaines (sécurité, éducation, emploi…).

Selon un tout récent rapport du Conseil d'État, « *On peut définir l'expérimentation comme le recours à une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif afin, par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique* » [28].

Cette expérimentation pourrait être menée soit :

- par une collectivité territoriale (le projet de la commune de Gruissan cf 1.2.1)
- sur l'habitat en particulier,
- au niveau national, grâce à un partenariat par exemple avec le plan urbanisme construction architecture (PUCA) qui initie des programmes d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation dans les domaines de l'aménagement des territoires (urbanisme, habitat, architecture, construction). L'État pourrait également prendre l'initiative de lancer un concours avec des étudiants d'écoles d'urbanisme ou d'architecture.

Recommandation 13. ***Encourager des expérimentations limitées dans le temps, encadrées et évaluées. Imaginer un concours avec des étudiants d'écoles d'urbanisme/architecture et/ou un appel à projet national en lien avec des établissements publics ou structures interministérielles sur le thème de l'habitat flottant.***

[28] https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2019/10-octobre/etude-pm_experimentations_vdef

PUBLIÉ

Conclusion

Le présent rapport s'est efforcé de répondre à la sollicitation ministérielle portant sur un champ vaste, complexe et en pleine émergence : la première partie qui consiste en un état des lieux des projets en est l'illustration.

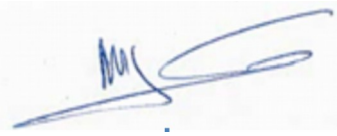
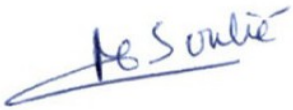
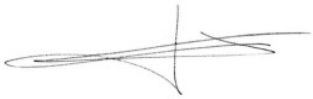
Pour répondre aux nombreuses questions qui se posent et qui interrogent les porteurs de projets, la mission a pris un par un, les sujets évoqués par les uns ou par les autres au cours des très nombreux entretiens auxquels elle a participé.

La mission s'est nourrie des échanges et a pu élaborer une réflexion, donnant lieu à des recommandations dans un certain nombre de domaines.

Cependant, compte-tenu de l'étendue du champ de la mission, celle-ci a pu observer à plusieurs reprises que de nombreuses thématiques sortaient de son champ de compétence car situées hors du périmètre ministériel, pourtant déjà très vaste : ainsi, il apparaît clairement que plusieurs recommandations doivent être examinées en interministériel pour s'assurer de leur faisabilité.

Tel est le cas par exemple des problématiques de sûreté, des aspects fiscaux ou encore des questions sociales.

La mer étant plurielle, les considère donc indispensable d'élargir en interministériel le champ de la mission pour pouvoir disposer d'une vision plus précise de la faisabilité des projets en cours ou à venir.

Manuel LECONTE	**Maryline SIMONÉ**	**Marie-Christine SOULIÉ**
		
Inspecteur général de l'administration du développement durable	Inspectrice générale de l'administration du développement durable	Inspectrice générale de l'administration du développement durable
Jean-Michel CHEVALIER	**Denis MEHNERT**	**Jean-Luc VEILLE**
		
Administrateur général des Affaires maritimes	Administrateur en chef des Affaires maritimes	Administrateur général des Affaires maritimes

PUBLIÉ

PUBLIÉ

Annexes

PUBLIÉ

1. Lettre de mission

CGEDD n° 012661-01

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le 18 DEC. 2018

Le ministre d'Etat

à

- Madame la Vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable
- Monsieur l'Inspecteur général des affaires maritimes

L'espace maritime, longtemps considéré comme hostile, fait depuis quelques années l'objet de projets de valorisation par création d'installations permanentes ou saisonnières génératrices d'activités économiques.

L'utilisation de bateaux comme logements permanents ou pour la location de très courte durée dans les ports de plaisance pose des questions nouvelles aux gestionnaires de ces équipements et souligne l'inadaptation des règles d'urbanisme, environnementales, fiscales, domaniales et du volet portuaire du code des transports à ces usages nouveaux.

Mais la demande aujourd'hui porte sur des occupations du domaine public maritime en mer, avec une desserte par bateaux de service. Plusieurs porteurs de projet ont développé des concepts de maisons flottantes, éventuellement regroupées en hameaux autour d'équipements communs de restauration, de loisirs ou de services. D'autres imaginent, à partir de solutions issues des plateformes pétrolières, des centres de conférence ou de recherche au large à plusieurs milles des côtes. Est enfin évoquée la possibilité d'installations industrielles (ports off shore, ateliers de construction navale). Des projets d'îles artificielles, flottantes ou non, de taille voisine de l'hectare sont aussi à l'étude pour accueillir des entreprises de service et logements.

Le développement de l'économie bleue est un enjeu pour notre pays et ces projets méritent d'être évalués dans toutes leurs conséquences et sans a priori. Il convient de faire en sorte que les réalisations éventuelles ne génèrent pas des charges collectives indues en reproduisant certaines erreurs de développement qui n'avaient pas été anticipées à terre, soient à l'origine d'accidents ou de pollutions ou introduisent des distorsions concurrentielles préjudiciables aux activités existantes.

Les dossiers reçus à ce jour, basés sur des concepts nouveaux mobilisent de manière discutable des réglementations élaborées pour des pratiques historiques. L'implantation en mer donne parfois l'impression d'être utilisée pour s'affranchir des contraintes des implantations terrestres, de quelque nature qu'elles soient.

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

PUBLIÉ

Plusieurs préfets et élus m'ont saisi pour me faire part de leurs questionnements et de leurs inquiétudes sur le traitement de ces projets dans le cadre des autorisations d'occupation du domaine public maritime ou portuaire. Ils relèvent également le flou ou l'absence de cadre juridique, l'utilisation contestable d'un cadre existant (par exemple, le régime de navire de plaisance pour des barges à la mobilité très limitée, mais permettant de s'affranchir des règles d'urbanisme).

Je souhaite donc disposer d'une réflexion stratégique aussi large que possible.

Vous analyserez les impacts des différents types de projets sur les autres usages, les questions de sécurité publique, notamment de police portuaire et de navigation, sur les rejets en mer, la gestion des déchets, le bruit, la pollution lumineuse, la biodiversité, les paysages, la préservation du littoral, les risques naturels…

Si l'autonomie énergétique de ces projets est souvent avancée, les coûts de desserte ou de mise en sécurité restent à évaluer. Le potentiel de recyclage des installations en fin de vie sera examiné.

Vous examinerez en quoi la réglementation existante apporte des réponses adaptées ou non. Vous pourrez analyser les réponses apportées aux occupations permanentes (logement, restauration etc) sur le domaine public fluvial pour approfondir votre diagnostic. Vous analyserez le statut de ces plateformes au regard du code des transports et proposerez des pistes de réglementation en matière de sécurité maritime.

Le cas échéant, vous identifierez des exemples intéressants dans d'autres pays européens.

Votre analyse examinera aussi les régimes fiscaux applicables selon les cas au regard des activités de commerce, de location immobilière, de recours aux services publics (déchets…) tant pour les collectivités locales que l'État.

Vous proposerez des éléments de doctrine pour répondre à ces sollicitations de manière la plus pertinente possible. Vous identifierez les adaptations souhaitables au cadre réglementaire ou législatif existant, ainsi que sur les modalités de collaboration entre services de l'État pour traiter efficacement ces projets.

Votre analyse pourra proposer des solutions différenciées selon le contexte d'implantation (estuaires, proximité des côtes, zone économique exclusive…).

Pour mener à bien vos travaux, vous consulterez les administrations centrales du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires mais également celles des ministères chargés de la santé, de la fiscalité et de l'ordre public. Vous rencontrerez des opérateurs tels que le Cerema, l'Agence française pour la biodiversité et le Conservatoire du littoral. Au plan local, vous associerez des préfets maritimes ou délégués outre-mer, des préfets de départements littoraux et leurs services.

Vous veillerez également à rencontrer des porteurs de projet, les représentants de collectivités territoriales dont des autorités portuaires, les parcs naturels marins, des acteurs de la plaisance (fédération d'industries nautiques, gestionnaires de ports, loueurs de bateaux…), de la construction navale, du tourisme, des représentants d'activités socio-économiques susceptibles d'être impactées par la perte d'accès aux espaces occupés par ces structures artificielles (pêcheurs, conchyliculteurs…), des associations environnementales…

PUBLIÉ

Votre analyse, fondée sur le contexte législatif français, veillera à bien identifier les enjeux de manière à pouvoir être mobilisée par les collectivités d'outre-mer dans leur champ de compétence.

Je souhaite disposer de votre rapport sous six mois.

François de RUGY

PUBLIÉ

2. Les acteurs institutionnels en mer

La présente fiche a pour objet de présenter de façon synthétique les compétences des différents acteurs institutionnels en mer en fonction des espaces maritimes.

1/ Synthèse des pouvoirs de police et des compétences des différentes autorités selon les espaces maritimes

Le préfet maritime

Le préfet maritime est le représentant de l'État en mer. Il est investi d'un pouvoir de police générale en mer et a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer (d*écret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer).*

Les pouvoirs du préfet maritime n'interfèrent en rien avec les compétences spéciales attribuées par des textes législatifs ou réglementaires à d'autres autorités administratives.

Cependant, afin d'assurer la cohérence des actions de l'État en mer, le préfet maritime est chargé de coordonner l'action des différentes administrations qui interviennent en mer.

Dans ses fonctions civiles, le préfet maritime est le délégué du Gouvernement et le représentant direct du Premier ministre et de chacun de ses ministres. Il a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites.

Les limites de responsabilité du préfet maritime s'étendent du côté de la terre :

- jusqu'à la limite des eaux sur le rivage de la mer à l'instant considéré ;
- jusqu'à la limite transversale de la mer dans les estuaires ;
- jusqu'aux limites administratives des ports ;
- sur l'ensemble des eaux maritimes.

Le maire

Articles L. 2212-3 et L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

Article R.-5142-6 du code des transports.

Le maire est compétent :

- dans les ports communaux : police spéciale des épaves maritimes dangereuses et des navires abandonnés ;
- du territoire de sa commune au rivage de la mer, jusqu'à la limite des eaux à l'instant considéré : lutte contre les pollutions maritimes touchant sur l'estran de la commune / organisation des secours en cas d'accident ou de catastrophe naturelle ;
- jusqu'à 300 mètres de la limite des eaux à l'instant considéré : police spéciale de la baignade et activités nautiques pratiquées à partir du rivage et engins non-immatriculés.

Le préfet de département

Il représente le Premier ministre et l'ensemble du Gouvernement dans le département.

Il met en œuvre les politiques nationales et communautaires.

Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

PUBLIÉ

Le préfet est compétent :

- dans les ports communaux et dans la bande des 300 mètres : police en cas de carence du maire,
- sur le domaine public maritime : polices spéciales de la conservation et de l'utilisation du DPM, d'exploitation du plateau continental, des cultures marines, de la chasse maritime, des épaves,
- en mer : polices spéciales de la signalisation maritime, de la chasse maritime, des immersions, de la pêche à pied,
- dans les grands ports maritimes, ports régionaux, ports départementaux : police spéciale de la qualité des eaux et de la signalisation maritime.

Le préfet de Région

Il représente l'État dans la Région.

Il anime et coordonne les politiques nationales et européennes d*écret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.*

Il est compétent *e*n mer pour la police spéciale des pêches maritimes (hors pêche à pied).

L'autorité portuaire

Articles L. 5331-5, L. 5331-7, L. 5331-9 et L. 5331-10 du code de transports.

Exerce la police spéciale de l'exploitation du port, de la conservation du domaine public portuaire dans les grands ports maritimes, les ports régionaux, départementaux, et communaux .

L'autorité investie du pouvoir de police portuaire

Articles L. 5331-6, L. 5331-8, L. 5331-9 et L. 5331-10 du code des transports.

Assure la police spéciale du plan d'eau, des marchandises dangereuses dans les Grands ports maritimes, les ports régionaux, départementaux et communaux.

Le préfet de zone de défense et de sécurité

Il anime et coordonne la préparation et l'emploi des mesures non militaires de défense.

Décrets n° 2010-224 et n° 2010-225 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité.

Il est compétent pour la zone de défense et chargé de la préparation des moyens terrestres pour la gestion de crises (y compris issues d'évènements maritimes).

2/ Les espaces maritimes

2-1 Les différents espaces maritimes (hors ports)

La convention des ations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (Convention de Montego Bay) est le texte de référence pour les questions de délimitation des zones maritimes.

Au sein de cette convention, plusieurs zones sont définies :

● Les eaux intérieures : en deçà de la ligne de base droite,

● La mer territoriale : jusqu'à 12 milles nautiques,

● La zone contiguë : jusqu'à 24 milles nautiques,

● La zone économique exclusive : jusqu'à 200 milles nautiques,

PUBLIÉ

● La haute mer (au-delà de la zone économique exclusive).

Dans les eaux intérieures et dans la mer territoriale qui correspondent aux eaux sous souveraineté française, l'ensemble de la législation française s'applique.

Le préfet maritime dispose d'un pouvoir de police administrative générale.

Les maires des communes littorales exercent dans la bande littorale des 300 mètres à compter de la limite des eaux à l'instant considéré des pouvoirs de police spéciale (baignades et activités nautiques à partir d'engins non-immatriculés).

Dans les autres espaces maritimes, les principales compétences de l'État sont :

- la prévention des infractions aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et immigration en mer territoriale et sur le territoire,
- le sauvetage en mer**.** La coordination est assurée par la France dans ses zones de responsabilité de recherche et de sauvetage en mer,
- la prévention et traitement des pollutions et accidents de mer,
- les droits souverains sur les ressources naturelles des fonds marins et recherche scientifique marine,
- la répression des trafics illicites.

2-2 Les ports maritimes

Les ports sont des espaces terrestres et maritimes qui font obligatoirement l'objet d'une délimitation administrative côté mer et côté terre.

Les grands ports maritimes

Lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire, l'État peut créer, par décret en Conseil d'État, un établissement public de l'État appelé « grand port maritime ».

Chaque grand port maritime est dirigé et géré par un directoire, sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé de représentants de l'État. Un conseil de développement constitué de représentants des milieux professionnels, sociaux, associatifs, et des collectivités territoriales et de leurs groupements, est chargé de rendre des avis sur les projets stratégiques et d'investissements.

Les ports maritimes relevant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales

Les ports maritimes de commerce, de pêche et de plaisance peuvent être créés, aménagés et exploités par quatre autorités décentralisées différentes : la commune et ses groupements, le département, la région ou un syndicat mixte.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) renforce le rôle de la Région, notamment en matière de transport.

3/ Les documents stratégiques de façade (DSF) :

Code de l'environnement, notamment les articles R. 219-1-7 et R. 219-6-8.

La forte interdépendance de tous les océans, mers et bassins, écosystèmes marins, impose de « dépasser les démarches strictement sectorielles ou géographiques dans l'élaboration des politiques maritimes ».

PUBLIÉ

Ce dépassement constitue l'objectif de la politique maritime intégrée. Celle-ci est mise en œuvre au sein d'instances dédiées et est matérialisée par des documents cadres qui visent, tant à l'échelle nationale qu'à celle des façades maritimes, à la coordination des décisions et des programmes.

Le DSF a pour objet de définir une stratégie locale, pour la mer et le littoral pour chaque façade maritime et de la mettre en œuvre pour protéger l'environnement, valoriser le potentiel de l'économie bleue et participer/gérer les conflits d'usages.

À ce titre, il comporte :

- un volet stratégique reprenant les quatre premiers thèmes de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (préservation de l'environnement, prévention des risques, connaissance et formation et développement durable des activités) ;
- un volet spatial visant à coordonner les activités et les enjeux et à prévenir les conflits liés à la diversification et à la densification des usages de la mer et du littoral.

PUBLIÉ

3. Cadre juridique en vigueur des activités maritimes

Les usages du domaine maritime sont réglementés par une superposition de dispositions. Saisie d'une demande de projet d'activité maritime, l'administration doit répondre, notamment, à deux questions : quel est le statut de l'objet du projet ? Sur quel espace maritime va-t'il être réalisé ?

3.1. Le statut de l'objet du projet

3.1.1. Le navire

La qualification juridique de navire emporte des conséquences juridiques inscrites principalement dans le code des transports (cinquième partie).

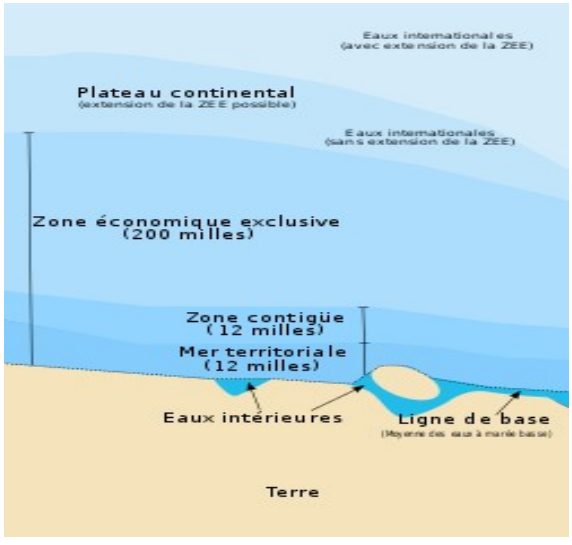
Le législateur a défini le navire comme étant : « tout objet flottant, construit et équipé pour la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance et affectée à celle-ci » (article L. 5000-2 I 1°). Ainsi, le statut de navire répond à l'usage habituel de l'espace maritime, la navigation.

Dès lors, l'objet des projets flottant soumis à l'administration et ayant vocation à s'installer sur le domaine public maritime (naturel ou artificiel) doivent répondre à la qualification de navire. À défaut et sauf à entrer dans le champ d'application de dispositions légales particulières (éoliennes en mer, plateformes offshore, aménagements destinés à l'aquaculture ou installations conchylicoles notamment), de telles demandes ne peuvent pas recevoir une réponse favorable de l'administration.

3.1.2. Installations, ouvrages et installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive visés par la convention de Montego Bay

Depuis 2013, le droit national réglemente les îles artificielles, les installations, les ouvrages et leurs installations connexes implantées sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive (ZEE).

La convention des Nations unies sur le droit de la mer, notamment les articles 56 à 60 a étendu la souveraineté des États aux espaces maritimes situés au-delà de la mer territoriale, à savoir dans une zone située entre 12 et 200 milles marins dénommée ZEE. Ces dispositions conventionnelles internationales ont été introduites en droit français par l'ordonnance n° 2016-1686 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.



L'article 19 de l'ordonnance précise : « *les lois et règlements s'appliquent sur les installations, ouvrages et leurs installations connexes, comme s'ils se trouvaient en territoire français métropolitain* ».

Cela vaut pendant la durée de l'activité visée à l'article 20 : « *toute activité exercée sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins* ».

PUBLIÉ

Le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013[29] organise le régime d'autorisation prévu par l'ordonnance et précise la notion d'exploitation de ces installations : « *tout usage à des fins commerciales des îles artificielles, des installations, des ouvrages et de leurs installations connexes* ».

Dès lors que l'on se trouve dans la ZEE, la construction d'installations devient possible ainsi que leur exploitation à des fins commerciales (article 1er du décret précité). En conséquence, des projets de plateformes offshore à usages multiples (POMU) peuvent entrer dans le champ de ces textes et leur implantation est juridiquement encadrée.

[29] Décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des pipelines sous-marins, modifié par le décret n° 2017-781 du 5 mai 2017.

PUBLIÉ

4. La réglementation actuelle du domaine public maritime naturel et artificiel

4.1. L'usage très encadré du domaine public maritime par le code général des propriétés des personnes publiques (CGPPP)

La plupart des projets ou des réalisations relatifs à des installations flottantes en mer se situent dans la mer territoriale et, de fait, relève du régime juridique du domaine public maritime naturel (DPMN) ou artificiel.

L'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) précise le contenu du DPMN : « *le sol et le sous-sol entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer ».* La limite des eaux territoriales se situe à 12 milles marins. Les lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des espaces maritimes sont déterminées par la laisse de basse mer le long de la côte ou par des lignes de base droites, ou par des lignes de fermeture de baie, historique ou non[30].

Ainsi, le domaine public maritime naturel comprend seulement le sol et le sous-sol. L'eau de mer (ou colonne d'eau) est exclue de la domanialité publique. Le juge considère que la masse des eaux constitue une « chose commune »[31]. À l'inverse, il affirme que l'eau à l'intérieur des plans d'eau portuaire fait partie du domaine public maritime artificiel[32].

De même que le domaine public terrestre, le DPM est inaliénable et imprescriptible (art. L ; 3111-1 CGPPP). Il doit être utilisé conformément à son affectation et à l'utilité publique. Parmi les activités qu'il peut accueillir, on recense notamment : les culture marines, l'activité balnéaire, le mouillage des navires, les cales de mises à l'eau, la production d'énergie renouvelable[33].

Par ailleurs, la directive cadre pour le milieu marin du 17 juin 2008[34] ainsi que la loi « Grenelle 2 » ont fait évoluer le cadre législatif des politiques du littoral et du milieu marin. Ces textes invitent à une réflexion stratégique et une analyse territoriale des demandes reçues dans le cadre d'instruction de projets d'activités nouvelles sur le DPM. Ainsi, l'article L. 2124-1 du CGPPP aux autorisations d'occupation du DPMn de « *tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ».*

4.2. L'usage de l'espace maritime inscrit dans une politique maritime intégrée : la stratégie nationale pour la mer et la planification des documents stratégiques de façades

4.2.1. Un cadre fixé par l'Union européenne et à visée environnementale

L'Union européenne a joué un rôle moteur en faveur d'une politique maritime intégrée. En effet, une gestion sectorielle de l'espace maritime devenait insuffisante. Les conflits d'usage se multiplient conséquences d'une densité et d'une diversification croissantes des activités maritimes. Les impacts

[30] Article 2 de l'ordonnance n° 2016-1687 précitée.

[31] Ainsi, le Conseil d'État a considérée que la masse des eaux n'a jamais été incorporée dans le DPMN ; voir CE, avis, 2 oct. 2002, n° 247767, Haut-comm. Rép. Polynésie française.

[32] Voir en ce sens, CE, sect. 2 juin 1972, n° 78140, Féd. frse synd. Professionnel pilotes maritimes.

[33] Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, de la direction générale de l'eau et de la biodiversité, p. 12; NOR : DEVL1121741C.

[34] Directive cadre stratégie pour le milieu marin n+2008/56/CE du 17 juin 2008. Cette directive constitue le pilier environnemental de la politique maritime intégrée de l'Union européenne.

PUBLIÉ

cumulés de ces activités sont mal appréhendés. Deux textes européens ont été adoptés afin de répondre aux nouveaux enjeux de l'espace maritime :

- La directive 2008/56 du 17 juin 2008 directive cadre pour le milieu marin. Elle a pour objectif une atteinte du bon état écologique des milieux marins d'ici à 2020.

- La directive 2014/89 du 23 juillet 2014, directive cadre pour « la planification des espaces maritimes ». Ce texte demande aux États membres d'assurer une coordination des différentes activités en mer.

4.2.2. Une transposition en droit français des prescriptions européennes

Ainsi, en 2017, la France s'est dotée d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral. Il s'agit d'un document de référence, en particulier pour une gestion intégrée et concertée des activités liées au littoral et à la mer. Parmi ses objectifs, est inscrit le développement d'une économie bleue durable.

Quatre axes stratégiques sont fixés :

- s'appuyer sur la connaissance et l'innovation,

- développer des territoires maritimes et littoraux durables et résilients,

- soutenir et valoriser les initiatives en levant les freins,

- promouvoir une vision française au sein de l'Union européenne et dans les négociations internationales.

4.2.3. Les documents stratégiques de façades, outils de planification ?

Dans ce cadre, l'élaboration de documents stratégiques de façades (DSF) a été engagée. La côte française a été découpée en quatre façades : Manche-est/mer du Nord ; Nord-Atlantique/ Manche Ouest ; Atlantique Sud ; Méditerranée. Ces DSF constituent des documents de planification qui complètent les orientations de la stratégie nationale au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques particulier à chaque façade.

Chaque DSF comprend un volet stratégique et un volet opérationnel.

- Dans son volet stratégique, le DSF contient une situation de l'existant, la fixation d'objectifs stratégiques et surtout une carte des vocations de façades. Certes, l'échelle de ces cartes est considérable , mais elle apporte un point d'ancrage pour une planification ultérieure à une échelle plus fine et pertinente afin d'encadrer le développement des nouveaux usages de la mer territoriale. Une concertation préalable du public s'est déroulée au début de l'année 2018. Une consultation du public s'est déroulée d'avril à juin 2019 sous l'égide de la commission nationale du débat public.

- C'est à présent le volet opérationnel de la démarche qui est engagé (2019-2021). Il s'agira de déterminer les modalités de la mise en œuvre et de suivi des DSF et du plan d'action de la façade (plan d'action pour le milieu marin) prévu par les articles R ; 219-3 et R. 219-4 du code de l'environnement.

L'ensemble du dispositif vise à coordonner le développement des activités et à prévenir les conflits liés à la diversification et à la densification des usages tout en s'assurant de la préservation du bon état environnemental du milieu marin.

Le principe est celui du respect des objectifs du DSF. Tout projet soumis à étude d'impact, tout plan ou programme doit être compatible avec les objectifs et dispositions du DSF.[35]

[35]Article L 219-4 :

PUBLIÉ

4.3. L'encadrement des activités maritimes par les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)

Dans les années soixante dix et quatre-vingt, a été créé le concept de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC) afin de répondre aux problèmes consécutifs à une approche séparée de la gestion et des régimes juridiques applicables aux zones terrestres et marines situées de part et d'autre du rivage. Les SMVM s'inscrivent dans cette perspective.

4.3.1. Une évolution du régime juridique des SMVM au fil des lois

Créé en 1983[36], les SMVM fixent « *les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection, de la mise en valeur du littoral* » et « *déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines, aux activités de loisirs ». « Ils précisent les mesures de protection du milieu marin » (article 57 de la loi).*

Puis, la loi Littoral[37] (article 18) a complété le dispositif des schémas de mise en valeur du littoral créé par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et renforcé leur caractère maritime.

En 1986, l'article 57 est ainsi complété par l'article 18 précité : ils « *déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime ».*

Enfin, ils peuvent édicter des sujétions particulières intéressants les espace maritime, fluvial et terrestre attenant, nécessaires à la préservation du milieu littoral et marin.

La loi littorale a répondu aux critiques adressées aux SMVM tels qu'inscrits dans la loi de 1983. Quoique qualifiée de redondante elle présente plusieurs intérêts :

- les SMVM doivent devenir des instruments privilégiés de l'aménagement du littoral ;
- elle marque la volonté de voir accélérer l'élaboration des SMVM rendus plus nécessaires par le nouveau texte législatif ;
- elle complète et précise les dispositions législatives antérieures. Elle renforce le caractère « marin » des SMVM. Ainsi, s'agissant de la définition des vocations, l'interface mer/terre se conçoit comme une interaction hiérarchisée qui tient d'abord compte « de ce que dicte la mer »

I. – **Doivent être compatibles, ou rendus compatibles**, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime ;

1° Les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 219-1 ;

2° Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même code ;

3° Les schémas de mise en valeur de la mer ;

4° Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

II. – À l'exclusion de ceux mentionnés au I du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 du présent code prennent en compte le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin maritime.

[36] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer.

[37] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

PUBLIÉ

puis « de ce que renvoie la terre ». Étant donné qu'ils s'étendent en mer et sur terre, les SMVM sont considérés comme des instruments de nature à favoriser une gestion intégrée des zones côtières.

4.3.2. Un instrument d'encadrement des activités maritimes (le SMVM) intégré dans un document d'urbanisme (le ScoT)

Du fait de la persistance d'un bilan insatisfaisant du recours au SMVM, le régime juridique de ces schémas ont à nouveaux été profondément modifiés par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005[38]. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) littoraux devant intégrer un volet valant SMVM.

En 2004, le sénateur Gélard a proposé de *« confier aux SCoT la possibilité actuellement réservée au SMVM de déterminer les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et d'édicter des sujétions particulières intéressant les espaces maritimes fluvial et terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu littoral et marin ». « L'initiative et l'élaboration des dispositions relèveront de la compétence des collectivités, l'accord de l'État restant nécessaire pour les dispositions concernant le volet maritime »* du SCoT[39].

Depuis la réforme de 2005[40], coexistent deux procédures d'élaboration inscrites dans l'article 57 de la loi de 2005 dans sa version amendée en vigueur aujourd'hui : celle issue de la loi de 2005 et celle de l'article 57 amendée de la loi du 7 janvier 1983[41]. La première est à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de SCoT et une seconde à l'initiative de l'État. Cependant, la procédure de la compétence de l'État a été déconcentrée. L'approbation du SMVM ne relève plus d'un décret en Conseil d'État mais d'un arrêté préfectoral[42].

Le maintien d'une capacité d'initiative de l'État aurait dû permettre d'inciter les EPCI à intégrer un volet maritime (SMVM) dans leur SCoT.

En pratique, les articles R. 122-1-11 du code de l'urbanisme prévoient que lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les SCoT peuvent comporter un chapitre individualisé valant SMVM au sens de l'art. 57 de la loi de 1983 précitée. On note que les dispositions du volet « SMVM » du SCoT doivent obtenir l'accord du préfet. Il s'agit de fait d'une procédure de codécision qui oblige à un accord entre les élus représentés au sein de l'EPCI et le préfet. Le décret du 8 novembre 2007 a précisé ces dispositions législatives[43]. Il modifie l'article du code de l'urbanisme relatif au contenu des SCoT[44].

Pa ailleurs, il précise que le volet du SMVM : « *dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière, les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, les conditions de compatibilité entre les différents usages de ces derniers, et les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des diverses parties du littoral qui sont liées à cet espace ».* La doctrine considère qu'ils constituent des

[38] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

[39] Voir « L'encadrement de la mise en valeur de la mer par la loi littoral », Olivier Lozachmeur, revue juridique de l'environnement, 2012/5 n° spécial, p 65.

[40] Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 235 III.

[41] Article 57 de la loi de 1983 précitée dans sa rédaction issue de la loi 2005-157, les SMVM sont « *élaborés selon les modalités prévues soit aux articles L. 122-1 et suivant du code de l'urbanisme, soit au présent article ».*

[42] Le décret en Conseil d'État demeure toutefois nécessaire en cas d'avis défavorable d'une proportion des communes intéressées communes ou d'une proportion de la population.

[43] Décret n° 2007-1586 du 8 novembre 2007 relatif aux schémas de mise en valeur de la mer et modifiant le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986 ainsi que le code de l'urbanisme et de l'environnement.

[44] Article R. 141-5 ancien R. 122-2.

PUBLIÉ

instruments susceptibles de favoriser la mise en œuvre d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC)[45].

4.4. Les plans locaux d'urbisme intercommunaux (PLUi) et les espaces maritimes proches du rivage

4.4.1. Les PLUi n'ont pas vocation à procéder au zonage en « pleine mer »

La question de la portée des plans locaux d'urbanisme s'est trouvée posée à l'occasion du projet de parc éolien off-shore de la baie de Saint-Brieuc. La réponse apportée par la DHUP[46] estimait, d'une part, que l'application en mer du volet urbanisme de la loi littoral n'a pas vocation à s'appliquer « en pleine mer » loin du littoral ; d'autre part, que le plan local d'urbanisme (PLU) réglementant l'usage du sol n'a pas vocation à zoner la partie maritime de son territoire jusqu'au 12 milles marins, limite de la mer territoriale.

En ce sens, l'administration reprend la position du juge administratif qui a considéré « que la méconnaissance de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme relatif à la préservation des espaces remarquables du littoral, ne peut pas être invoqué s'agissant d'un lotissement de filières conchylicoles situé en pleine mer. Il prolonge de fait la voie tracée par le Conseil d'État[47].

S'agissant de la réglementation de la partie maritime de son territoire jusqu'à la limite de la mer territoriale, la note estime que le PLU n'est pas l'instrument approprié et renvoie au document stratégique de façade « *qui a pour vocation de fixer les principes et les orientations générales relatives notamment aux espaces maritimes, aux fonds marins et au sous-sol de la mer* ».

Cependant, on ne peut ignorer, depuis la réforme de 2005, les SCoT ayant un chapitre « SMVM » qui ont un caractère prescriptif. Les PLUi doivent être compatibles avec les prescriptions inscrites dans ces documents, notamment s'agissant de la bande littorale.

4.4.2. Mais les PLUi contiennent un zonage de l'espace maritime proche du rivage

L'article 153-1 du code de l'urbanisme précise que le PLUi couvre l'intégralité du territoire de l'EPCI. S'agissant des communes littorales, l'espace maritime est de fait visé par cette disposition. Mais la question se pose de savoir quelle est la limite extérieure du PLUi, c'est à dire jusqu'où s'exerce la compétence de l'EPCI pour déterminer les usages du domaine public maritime.

Aucune définition légale ou réglementaire existe de la limite communale de la mer. Cependant, le principe du zonage en mer est affirmé par le juge administratif qui a annulé un PLU en l'absence de zonage en mer. De même, il semble que le Conseil d'État considère que le zonage doit être limité aux territoires à enjeux.

Certains PLU ont procédé à un zonage en mer jusqu'à une limite fixée le plus souvent entre 250 et 500 mètres en mer.

Dès lors qu'un SCoT contient un chapitre individualisé valant SMVM, le PLUi doit être compatible avec les cartes des vocations de celui-ci. Le SCoT devra lui-même prendre en compte le contenu des documents stratégiques de façades.

---

[45] Voir en ce sens l'article d'Olivier Lozachmeur précité note 11, pp 68-69.

[46] Note de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHP), du 4 mai 2015 sur la « portée des plans locaux d'urbanisme en mer ».

[47] CE, 5 Juillet 1999, n° 197287, comité local des pêches maritimes et élevages marins de Noirmoutier et comité local des pêches maritimes et élevages marins Loire-Atlantique sud.

PUBLIÉ

4.4.3. Les services de l'État doivent être associés à l'élaboration des documents d'urbanisme des communes littorales en tant que gestionnaire du DPM

Cependant, l'État doit veiller, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification des communes ou de leur groupement, à la prise en compte des projets d'intérêt général concernant l'utilisation du DPMn. Les AOT sur le DPM délivrées par les services de l'État doivent être conformes aux prescriptions des documents d'urbanisme.

Les services déconcentrés de l'État sont invités à ce que les orientations prévues par ces documents sur le DPM soient conformes à la vocation d'espace public et libre d'accès. L'association des services de l'État intervient aux différents stades de la procédure : porter à connaissance de l'État, association dans la définition des enjeux prioritaires, avis sur le projet de doucement d'urbanisme.

4.5. Le régime particulier des Zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL)

Afin de répondre à l'attractivité croissante du littoral français tout en assurant sa préservation et en réaffirmant le principe d'un DPM naturel inaliénable et bien commun, des zones de mouillages particulières bénéficient d'un régime juridique adapté.

Les ZMEL sont des zones délimitées et aménagées sur le DPM. Elles offrent une aire d'accueil et de stationnement temporaire pour les navires de plaisance avec des installations mobiles et relevables. La garantie de la réversibilité de l'affectation du site occupé est ainsi assurée.

Suite à la réception de demande d'AOT relative à des projets novateurs, l'administration a préparé un amendement des dispositions actuelles relatives aux ZMEL afin de l'élargir à tous types de navire entrant dans la définition de l'article L. 5000-2 du code des transports.

Outre ces prescriptions, l'établissement d'une ZMEL devra se conformer aux contenus des documents stratégiques de façades qui intègrent des objectifs environnementaux des plans d'action pour le milieu marin.

Le pétitionnaire d'un projet de ZMEL peut être une personne de droit public comme de droit privé. Titulaire d'une autorisation, la possibilité lui est reconnue de déléguer tout ou partie de la gestion à une autre personne publique ou privée.

4.6. Zone économique exclusive

L'espace maritime situé au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, relève du régime juridique propre de la zone économique exclusive (ZEE), indépendant de celui de la mer territoriale comme de celui de la haute mer. Ce territoire maritime s'étend entre 12 milles et 200 milles marins calculés à partir des lignes de bases des côtes françaises.

Ce régime juridique est issu de **la convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer.** Son article 56 reconnaît à l'État côtier des « droits souverains » aux fins, notamment d'exploitation de la zone à des fins économiques. Les droits ainsi reconnus sont souverains dans leur exercice mais limités dans leur objet et visent en particulier « la mise en place… d'installations et d'ouvrages ».

Le dispositif conventionnel a été repris en droit français par un ensemble de textes qui définissent et organisent le régime juridique des usages dans la ZEE.

L'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la république française reprend le dispositif de la convention de 1982. Le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013, modifié par le décret n° 2017-781 du 5 mai 2017, relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes, précise le dispositif et les modalités de sa mise en œuvre.

Le chapitre VI de l'ordonnance précitée traite de la zone économique exclusive. Après avoir précisé les limites de l'espace maritime visé (entre la mer territoriale et jusqu'à la limite de 200 milles

PUBLIÉ

marins) dans son article 11, l'article 12 précise que les autorités françaises y exercent les compétences qui leur sont reconnues par le droit international (convention de Montego Bay) relatives aux installations ou ouvrages.

Le chapitre II cette même ordonnance instaure un régime d'autorisation unique pour toute activité exercée dans la ZEE (« utilisation des milieux marins »). « *cette autorisation unique tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires pour la construction, l'exploitation et l'utilisation…, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes.* »

Ces installations et ouvrages sont soumis aux études d'impact de l'article L. 122-1 du code de l'environnement (art. 21 de l'ordonnance). La constitution de garanties financières peut être exigée lorsque ces installations présentent un risque pour l'environnement (art. 22). Enfin, l'article 27 de ce même texte prévoit l'assujettissement au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'Agence française pour la biodiversité (art. L. 131-8 du code de l'environnement).

Le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013, modifié en 2017, prévoit les modalités de délivrance de l'autorisation requise pour la construction, l'exploitation et l'utilisation des installations et ouvrages visés dans la convention et reprises dans l'ordonnance[48]. Il précise que sont exclus de son champ d'application les installations et ouvrages nécessaires aux activités relevant du code minier comme celles relevant de la politique commune de la pêche. (art. 1 et 2). de même la réglementation ne s'applique pas aux installations et ouvrages relatifs à la gestion ou à l'exploitation des ressources halieutiques.

Le préfet maritime est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation temporaire en métropole, le préfet en outre-mer. Le dossier est instruit par les services de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM-DML/DEAL/DM). Ceux-ci sont aussi chargés de la publicité et de la consultation prévues par les articles 6 à 8 du décret.

La procédure d'instruction s'inspire de l'esprit des dispositions afférentes à la concession d'utilisation du domaine public maritime naturel. Elle s'en distingue toutefois s'agissant des règles en matière d'exigences environnementales et de consultation du public (absence d'enquête publique mais mise à disposition du public par voie électronique pendant une période d'au moins 21 jours).

Le projet soumis à autorisation doit être compatible avec le document stratégique de façade, ou le document stratégique de bassin.

La durée de l'autorisation ne peut pas, en principe excéder 30 ans. Elle est délivrée à titre personnel. Elle peut toutefois préciser qu'avec l'accord préalable de l'autorité compétente, son titulaire peut confier à des tiers par voie contractuelle une autorisation d'occupation ou d'usage de tout ou partie des installations pour la durée qui reste à courir.

4.7. Les titres d'occupation du domaine public maritime.

Le régime juridique du domaine public est prévue par des dispositions du CGPPP, qui s'articulent avec des dispositions du code de l'environnement et du code du tourisme.

4.7.1. Le régime général d'autorisation d'occupation du DPM.

De même que le domaine public terrestre, le domaine public maritime est en principe affecté à l'usage direct du public. Par analogie avec le domaine public terrestre, il est soumis à des règles d'utilisation qui découlent de la liberté de navigation ou de la liberté de déplacement et qui doivent respecter sa vocation. Dans cet esprit, l'article L. 321-1 du code de l'environnement précise : « *le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ».*

[48] Voir pour le détail des modalités, la note du 13 mars 2018 de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, direction de l'eau et de la biodiversité, n° 2018-010.

PUBLIÉ

Le régime juridique de l'utilisation du domaine public maritime est organisé à la section première, chapitre IV, du livre Ier de la deuxième partie du CGPPP, intitulée « Utilisation du domaine maritime ».

L'article L. 2124-1 du CGPPP à propos des décisions d'utilisation du DPM en ces termes :

« Les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique.

Ces décisions doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévus aux articles L. 219-9 à L. 219-18 du code de l'environnement.

Sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et des besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^er du code de l'environnement. »

Dans ces conditions, une décision d'utilisation du DPM qui serait contraire à sa vocation encourt l'annulation pour erreur manifeste d'appréciation.[49]

Par ailleurs, cette vocation du DPM est aussi protégée par certains documents d'urbanisme comme les SMVM (voir supra).

De plus, le deuxième alinéa de cet article, inséré par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité impose une obligation de compatibilité des décisions d'AOT avec les objectifs environnementaux arrêtés dans le cadre des plans d'action pour le milieu marin.

4.7.2. Les autorisations particulières aux ZMEL

Des dispositions de ce code organisent le régime particulier des ZMEL (article L. 2124-5) - [voir ci-dessus 4.5]. Il est créé des AOT particulières pour l'aménagement, l'organisation et la gestion des zones de mouillages. Ces travaux et ouvrages ne doivent pas entraîner une affectation irréversible du site, conformément aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public. De telles autorisations sont accordées en priorité aux communes et groupements de communes ou après leur avis, si elles renoncent à leur priorité.

La procédure d'octroi d'une AOT en ZMEL est organisée par les articles R. 2124-39 à R. 2124-54 du CGPPP qui en fixent les modalités.

La demande est adressée au préfet accompagnée d'un rapport de présentation. Elle est instruite sous son autorité par le chef du service chargé des affaires maritimes en liaison avec le préfet maritime ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer.

L'autorisation est délivrée par arrêté du préfet pris conjointement avec le préfet maritime ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer. Elle précise la délimitation de la zone et fixe la période annuelle d'exploitation. Cette autorisation est délivrée à titre précaire et révocable pour une durée maximale de quinze ans.

4.7.3. Les autorisations prévues pour les projets d'installations et d'ouvrages dans la ZEE[50]

Les installations et ouvrages dans la ZEE sont soumises à un régime d'autorisation[51]. Il s'agit d'une autorisation unique « *qui tient lieu des autorisations, approbations et dérogations nécessaires pour la*

[49] CE 21 juin 1996, SARL Aquamed, n° 136044 (absence d'une erreur manifeste d'appréciation s'agissant d'une décision qui autorise l'installation d'un élevage de poissons).

[50] Voir note de la direction de l'eau et de la biodiversité du 13 mars 2018, n° 2018-10.

[51] Décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

PUBLIÉ

construction, l'exploitation et l'utilisation… d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes ». L'arrêté approuvant l'autorisation est publié au Bulletin officiel du ou des ministères en charge de la mer et de l'environnement, et au recueil des actes administratifs de la préfecture maritime.

L'autorisation est délivrée par le préfet maritime. La direction départementale des territoires et de la mer est le service instructeur. Ce service assure la publicité et les consultations prévues aux articles 6 à 8 du décret. Si un tel projet n'est pas soumis à enquête publique, il est prévu une mise à disposition du dossier au public par voie électronique pendant une période d'au moins vingt-et-un jours.

Le contenu de la demande est assez proche de la demande de concession d'utilisation du DPMn. L'accent est mis sur la sécurité de la navigation maritime, sur les garanties financières afin d'assurer la remise en état du site et sur les procédures d'évaluation environnementale et des évaluations d'incidences Natura 2000. Le détail de son contenu est fixé par l'article 12 du décret du 10 juillet 2013 (cf. note 54).

L'autorisation est donnée pour une durée maximale de trente ans.

Le projet doit être compatible avec le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin.

Un régime de sanction est prévu à l'article 47 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes en cas de non-respect de ces dispositions.

PUBLIÉ

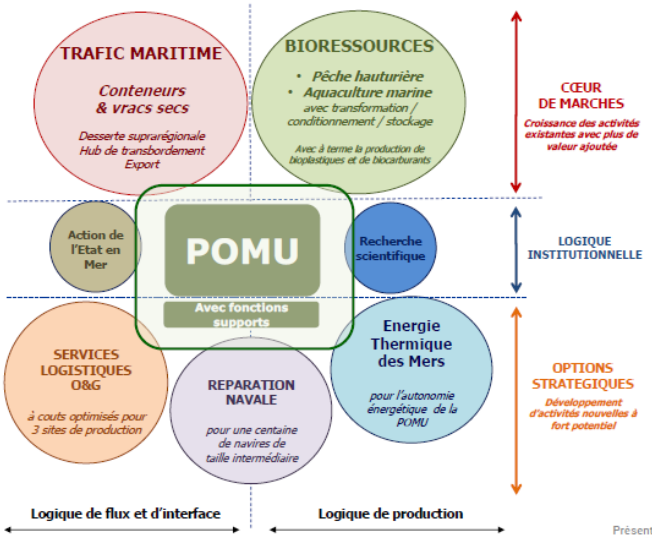
5. POMU Guyane

Cas pratique Guyane : caractérisation des enjeux clés

Cartographie des marchés d'opportunité d'une POMU en Guyane

Une plateforme « multi-usages » et « multi-marchés »

Source : Etude de faisabilité sur l'implantation d'une POMU au large de Dégrad-des-Cannes – GPM Guyane



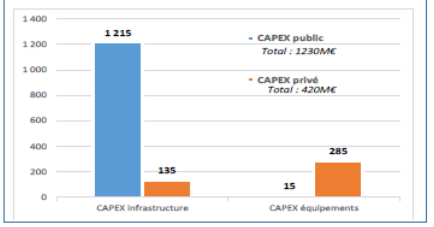
Présentation A.Rabain - POMU
Version 1.0 – Mars 2019 12

Cas pratique Guyane : caractérisation des enjeux clés

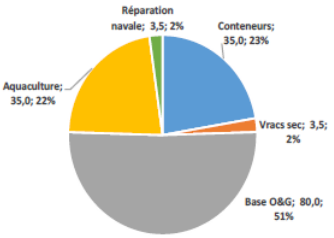
Zoom sur les enjeux financiers & socio-économiques (2/2)

Définition du seuil d'attractivité par la méthode des coûts complets ≈ 150 M€/an

CAPEX global de référence : **1'650 M€**, dont :
- 1'350 M€ pour **l'infrastructure (80%)**
- 300 M€ pour les **équipements embarqués (20%)**



Potentiels économiques cumulées
≈ 157 M€/an



Source : Etude de faisabilité sur l'implantation d'une POMU au large de Dégrad-des-Cannes – GPM Guyane

Une attractivité du projet démontrée
avec comme principales conditions :
- La sécurisation du CAPEX de la POMU
- Le financement du projet
- L'implantation de plusieurs activités industrielles et de service, et en particulier : le (1) conteneur, (2) l'aquaculture, et (3) la logistique O&G offshore

NB : sans intégrer à ce stade l'ETM, les activités de plus long terme comme les bioplastiques et biocarburants, les effets indirects tels que la croissance de la pêche hauturière dans la zone sécurisée, ...

Présentation A.Rabain - POMU
Version 1.0 – Mars 2019

PUBLIÉ

6. Les différentes catégories de gens de mer

La qualification des gens de mer s'applique aux personnes travaillant à bord de navires battant pavillon français (qu'ils soient immatriculés au premier registre, au registre international français, aux registres d'outre-mer comme les DROM, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et les TAAF).

Le Code des transports indique qu'est gens de mer « toute personne salariée ou non salariée exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit. ».

Ces gens de mer sont divisés en deux catégories :
- les marins,
- les gens de mer autres que marins (GMAM).

Les marins

Le type d'activité professionnelle ou de fonction et le type de navire sont les critères utilisés alternativement ou cumulativement pour qualifier les marins. Les personnes exerçant à bord d'un navire les activités professionnelles liées à la marche, à la conduite ou à l'entretien du navire ainsi que celles qui sont nécessaires pour assurer l'ensemble des fonctionnalités du navire sont qualifiés de marins (art. R. 5511-1 du code des transports).

En outre, il est précisé qu'emporte obligatoirement la qualification de marins les personnes exerçant :

- Sur tous types de navires, les activités ou fonctions suivantes : préparation ou service des repas pour les gens de mer, pilotage maritime, lamanage, médecin ou infirmier lorsque l'embarquement est exigé par la réglementation maritime.

- Sur tous types de navires à l'exception des navires de recherche océanographique ou halieutique mentionnés dans l'arrêté du 9 juin 2015, la fonction d'hydrographe.

- À bord des navires à passagers et des navires de plaisance à utilisation commerciale, les activités suivantes : propreté, hôtellerie et restauration, vente, accueil des passagers, écrivain de bord.

- À bord des navires affectés à l'exploitation de parcelles concédées sur le domaine public maritime nécessitant une navigation totale de trois milles ou plus, les personnels armant ces navires, soit ceux mentionnés sur la fiche d'effectif.

Les gens de mer autres que marins (GMAM)

Cette catégorie présente l'avantage d'être une catégorie ouverte. Elle permet l'accueil de nouvelles activités professionnelles dès lors qu'elles ne relèvent pas de celles exercées par les marins ou exclues pour les gens de mer.

Sont donc gens de mer autres que marins les agents employés par les entreprises privées de protection des navires et titulaires d'une carte professionnelle délivrée par le Conseil national des activités privées de sécurité portant la mention « sécurité des navires en mer ».

En outre, sont aussi gens de mer autres que marins les personnels non marins qui exercent leur activité professionnelle à bord pendant une période de plus de 45 jours d'embarquement continus ou non sur une période de 6 mois :

- À bord des navires d'exploration et d'exploitation les personnels qui préparent ou servent les repas aux personnels employés dans les activités suivantes d'installations et constructions d'unités de productions sous-marines, forage de puits, champs pétroliers ou gaziers et ravitaillement de plates-formes, d'îles artificielles, d'ouvrages ou d'installations en mer.

PUBLIÉ

- À bord de tout type de navire les personnes travaillant à bord du navire qui ne sont pas marins et qui ne sont pas exclues des gens de mer.

Les « non gens de mer »

Les critères du type d'activité professionnelle, de navire et de la durée de l'embarquement sont utilisés de manière alternative ou cumulative pour exclure certains personnels travaillant à bord des navires de la catégorie de gens de mer.

C'est ainsi que sont exclus des gens de mer :

- À bord de tout navire, les personnes qui travaillent exclusivement à bord d'un navire à quai ou au mouillage, les personnes qui exercent les activités professionnelles d'observateurs des pêches ou de la faune et de la flore marine, les représentants de l'armateur ou des clients, les interprètes, les photographes, journalistes, chercheurs, artistes, mannequins ou autres professionnels de la culture, majordomes, chefs gastronomiques, ministres du culte et ceux exerçant des activités relatives au bien-être ou au sport dont les activités de sport nautique couvertes par la réglementation jeunesse et sport mais aussi les agents publics embarqués, les employés des passagers, les personnels dispensant des formations n'ayant pas un caractère maritime ainsi que les personnels non marins exerçant occasionnellement une activité professionnelle à bord dont la durée n'excède pas quarante-cinq jours d'embarquement continus ou non sur toute période de six mois consécutif.

- À bord des navires affectés à l'exploitation de parcelles concédées sur le domaine public maritime nécessitant une navigation totale de moins de trois milles les personnes exerçant une activité de cultures marines.

- À bord des navires affectés à des activités de recherche océanographique ou halieutique mentionnés dans l'arrêté du 9 juin 2015 relatif à la liste des navires de recherche océanographique et halieutique les personnels autres que chercheurs, ainsi que les hydrographes, lorsqu'ils participent à la mission de recherche.

- À bord des navires affectés aux activités d'exploitation ou d'exploration, les ouvriers, techniciens ou ingénieurs des installations et constructions d'unités de productions sous-marines, de forage de puits, champs pétroliers ou gaziers, ainsi que ceux des ravitaillements de plates-formes, d'îles artificielles, d'ouvrages ou d'installations en mer.

Enfin, et ceci sera un des points très importants à étudier en détail, quelles sont les conséquences de ces distinctions sur la réglementation applicable aux personnes qui travailleront sur ces plateformes ?

Il existe des différences entre la réglementation applicable aux marins et aux GMAM. Ces dissemblances sont notamment les suivantes pour les GMAM :

- Régime de protection sociale : il n'y a pas d'affiliation à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

- Indemnisation des maladies et accidents en cours de navigation par employeur : il y a des dispositions particulières aux GMAM concernant la prise en charge des soins médicaux par l'employeur, articulées avec leur régime de protection sociale (art. L. 5549-4 du code des transports, décret n° 2015-680 du 17 juin 2015). Notamment, il n'y aura pas d'application de la prise en charge par l'armateur du premier mois d'arrêt pour maladie ou accident en cours de navigation.

- Santé au travail : le suivi de la santé au travail des GMAM relève de la compétence de la médecine du travail et non du service de santé des gens de mer (SSGM). Cependant, le SSGM est compétent pour contrôler l'aptitude médicale requise pour la navigation des GMAM.

PUBLIÉ

- Formation professionnelle : il n'y aura pas d'application des dispositions relatives aux titres professionnels maritimes, mais des dispositions particulières aux GMAM exigeant une formation minimale pour travailler à bord (arrêté du 22 février 2016 relatif à la délivrance des attestations de familiarisation en matière de sécurité et de sûreté à bord des navires).
- Déclaration préalable à l'embauche (DPAE): les dispositions du Code du travail (art. L. 1221-10 à L. 1221-12 du code du travail) relatives à la DPAE sont applicables aux GMAM. À noter que l'inscription sur la liste d'équipage des GMAM ne vaut pas DPAE.
- Période d'essai : pas d'adaptation des modalités de calcul de la période d'essai pour les GMAM ;
- Contrat au voyage : Les dispositions du code des transports relatives au contrat au voyage ne sont pas applicables aux GMAM.
- Limitation des cas de recours au contrat à durée détermine (CDD) : les dispositions du code du travail (art. L. 1242-1 et L. 1242-2) relatives à la limitation des cas de recours aux CDD et l'interdiction de pourvoir un emploi permanent par un CDD sont applicables aux GMAM (mais ne sont pas applicables aux marins);
- Durée maximale du CDD : la durée maximale du CDD de 12 mois d'embarquement effectif n'est pas applicable aux GMAM.
- Règlement des litiges salariaux : à la différence des marins, les GMAM ne relèvent pas de la tentative de conciliation devant le délégué à la mer et au littoral de la DDTM et de la compétence du tribunal d'instance : ce seront les conseils de Prud'hommes qui seront compétents pour connaître des litiges salariaux de ces GMAM.

PUBLIÉ

PUBLIÉ

7. Liste des personnes rencontrées

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Cabinets et services de l'État (Directions centrales et services déconcentrés)				
DURON	Sophie-Dorothée	MTES Cabinet	Conseillère biodiversité, eau et mer	07/03/19
COQUIL	Thierry	MTES - DGITM - DAM	Directeur des Affaires Maritimes	14/02/19
BRULÉ	Hervé	MTES - DGITM - DAM	Adjoint au directeur des Affaires Maritimes	14/02/19
HUE	Vincent	MTES - DGITM - DST	Adjoint au chef de bureau PTF 2	14/02/19
DENAMUR	Vincent	MTES - DGITM - DAM	Sous-directeur de la sécurité maritime	14/02/19
LEGER	Marc	MTES - DGITM - DAM	Adjoint au sous directeur de la sécurité maritime	06/05/19
LAROUSSINIE	Olivier	MTES - DGITM - DAM	Délégué à la mer et au littoral	22/02/19
ROBIN	Denis	Secrétariat Général de la Mer	Secrétaire général de la mer	06/03/09
GORODETSKA	Nicolas	Secrétariat général de la Mer	Chargé de mission économie maritime et portuaire	06/03/19
ADAM	François	MTES - MCT – DGALN - DHUP	Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	07/03/19
De LANVERSIN	Emmanuel	MTES - MCT – DGALN - DHUP	Adjoint au DHUP	07/03/19
GATTO	Stéphane	MAA-DPMA	Sous-directeur ressources halieutiques	12/03/19
ZUNINO	Eric	MAA-DPMA	Sous-directeur aquaculture-économie des pêches	12/03/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
RICARD	Fabienne	MTES - DGALN - DEB	Sous-directrice de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins	13/03/19
MONOD	Kathleen	MTES - DGALN - DEB	Cheffe du bureau de la gestion des espaces maritimes et littoraux ELM 2	13/03/19
BROUSSILLON	Medhy	MTES - DGALN - DEB	Bureau ELM 2, chef de projet animation et valorisation de la gestion du domaine public maritime naturel	13/03/19
DELDUC	Paul	MTES - DGALN	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature	20/03/19
VATIN	Thierry	MTES - DGALN - DEB	Directeur de l'eau et de la biodiversité	20/03/19
PAPE	Pierre	MTES – DGAC – DTA – sous-direction des aéroports	Chef du bureau des affaires financières et réglementaires des aéroports	10/04/19
EL MAARI	Michel	MTES - DGAC - DSAC	Chef du pôle sécurité aéroportuaire	10/04/19
ALABRUNE	François	MEAE - DAJ	Directeur des affaires juridiques	12/04/19
ROESER	Diane	MAE - DAJ - sous direction du droit de la mer	Chargée de mission	12/04/19
NICOLAS	Xavier	MTES-DAM-MNP	Chef de la mission de la navigation de plaisance	19/04/19
CAFFIAUX	Delphine	DDTM Hérault	Adjointe au chef de service territoire et urbanisme	23/04/19
INDIRDJIAN	Cédric	DDTM Hérault	Directeur adjoint, délégué à la mer et au littoral	23/04/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
LETOUBON	Yann	DDTM Hérault	Chargé de mission	23/04/19
SERVET	Jean-Paul	DDTM Hérault	Responsable du service aménagement du territoire ouest	23/04/19
CHAPELET	Philippe	DREAL Occitanie	Directeur des risques naturels	23/04/19
FOREST	Sébastien	DREAL Occitanie	Directeur régional adjoint	23/04/19
MORVAN	Régis	DREAL Occitanie	Chargé de mission Littoral 21 et prospectives	23/04/19
NUCHO	Philippe	Préfecture de l'Hérault	Sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture de l'Hérault	25/04/19
POUGET	Christian	Préfecture de l'Hérault	Sous-préfet de Béziers	25/04/19
BISOGNIN	Jerome	Ministère de l'intérieur, Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	Cabinet du directeur général, coordonnateur de la sécurité des mobilités	21/05/19
REGNAULT	Charles-Guy	DGGN	Conseiller nautique du Directeur général	21/05/19
BODENEZ	Philippe	MTES – DGPR	Chef du Service des risques sanitaires liés à l'environnement des déchets et des pollutions diffuses	21/05/19
MARAVAL	Philippe	MTES – DGPR – SRSEDPD – Sous-direction déchets et économie circulaire	Adjoint au chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets	21/05/19
NARCY	Katy	MTES – DGPR	Adjointe à la chef du service des risques naturels et hydrauliques	07/06/19
BASIN	Bérangère	MTES – DGPR - SRNH	Cheffe du bureau des	07/06/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
			risques inondations et littoraux (BRIL)	
SOLIGNAC	Lucie	MTES – DGPR - SRNH	Chargée de mission au bureau BRIL	07/06/19
PEIGNEY-COUDERT	Stéphanie	MTES – DGITM - DST	Cheffe du bureau du transport fluvial PTF3	24/06/19
PATETTA	Mickaël	MTES – DGITM - DST	Adjoint à la cheffe du bureau PTF 3	24/06/19
THIEBAUT	Thomas	MTES – DGITM - DST	Chargé de mission au bureau PTF 3	24/06/19
du CHÉ	Charles-Henri	Préfecture maritime Méditerranée	Préfet maritime	17/04/19
DUBOIS	Dominique	PREMAR Méd	Chef de division	17/04/19
PERON	Stéphane	PREMAR Méd	Chef du pole protection et aménagement durable de l'espace marin	17/04/19
DEVRON	Olivier	CROSS Méditérannée	Directeur-adjoint	17/04/19
JACQUEMIN	Clément	DDTM Alpes-maritimes (06)	Directeur-adjoint, délégué mer et littoral	16/04/19
FREDEFON	Arnaud	DDTM 06	Chef du service maritime	16/04/19
LECOMPTE	Pierre-Luc	DDTM 06 - SM	Chef du pôle activités maritimes	16/04/19
BREMOND	Julien	DDTM du Var (83)	Chef du Service Domaine Public Maritime et Environnement Marin	17/04/19
FLORENT	Laure	DDPP du Var (83)	Directrice départementale de la protection des populations	17/04/19
ÉLUS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES				
RAPIN	Jean-François	Sénateur, association nationale des élus du	Président	10/04/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
		littoral (ANEL)		
MONTANELLA	Georges	Mairie de Cannes (06)	Directeur Mer et Littoral	15/04/19
COMMEINHES	François	Mairie de Sète	Maire	25/04/19
CERTOUX	Colette	Région Occitanie	Vice-présidente du parlement de la Mer	13/05/19
de CHAISEMARTIN	Jean-Yves	Mairie de Paimpol	Maire de Paimpol	12/06/19
HARDY	Romain	Mairie de Paimpol	Directeur général des services	12/06/19
MERCIER	Carole	Mairie de Paimpol	Directrice de cabinet	12/06/19
CODORNIOU	Didier	Région Occitanie	Vice-président du Conseil régional, président du Parlement de la mer	21/06/19 entretien téléphonique
ACTEURS ÉCONOMIQUES				
MONCANY de SAINT-AIGNAN	Frédéric	Cluster Maritime Français	Président	14/03/19
TINÉ	Marie-Noëlle	Cluster Maritime Français	Directrice adjointe	14/03/19
CARRÉ	Hubert	Comité National des Pêches	Directeur général	14/03/19
GILLMANN	Aurore	Réseau de transport d'électricité (RTE)	Chargée des affaires maritimes	14/03/19
CHALUS	Jean-Pierre	Union des ports français (UPF)	Délégué général	15/03/19
POLLET	Mathilde	Union des ports français	Responsable des affaires économiques et européennes	15/03/19
LAMBERT	François	Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN)	Délégué général	20/03/19
LOCKHART	Thomas	Groupement des industries de construction et activités navales	Délégué Recherche, Innovation et Numérique	20/03/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
		(GICAN)		
De ROHOZINSKI	Michel	Azur Helicoptère	Président	16/04/19
OTTO	Monsieur		Pisciculteur	17/04/19
LAFONT	Patrice	Comité régional conchyliculture	Président	24/04/19
GANIVENQ	Olivier	Proméo	Président directeur général	24/04/19
PERDU	Richard	Proméo	Directeur du développement	24/04/19
DUGOURD	Maud	Fédération des industries nautiques (FIN)	Responsable institutionnel et développement durable	13/05/19
FAURE	Abigaïl	Confédération du nautisme et de la plaisance	Secrétaire générale	13/05/19
QUENTEL	Armand	Comité national des pêches maritimes	Président de la commission environnement et usages	04/06/19
TOULHOAT	Lucie	CNPMEM	Chargée de mission	04/06/19
HOENN	Lucas		Agent immobilier	12/06/19
ABALLEA	Loïc	Bureau Veritas	Directeur affaires OMI et EU	17/06/19
CHATELIER	Jean-Michel	Bureau Veritas	Directeur ds opérations maritimes	17/06/19
LE CORRE	Gilbert	Fédération française des ports de plaisance (FFPP)	Délégué général	10/07/19
THOMAS	Jean-Paul	Fédération française de l'assurance (FFA)	Sous-directeur marchés transports	16/07/19
TRESDOI	Frédéric	Elite Développement FPL	Fondateur associé	12/09/19
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS/ORGANISMES/ASSOCIATIONS				
LENORMAND	Christophe	Conservatoire du	Directeur adjoint	26/03/19

PUBLIÉ

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
		littoral		
BAZIN	Patrick	Conservatoire du littoral	Directeur de la gestion du patrimoine	26/03/19
LUCOT	Raphaëlle	Conservatoire du littoral	Cheffe du service politique foncière et juridique	26/03/19
PRIVAT	Adrien	Conservatoire du littoral	Interface terre/mer	26/03/19
BREHIER	Régine	Port autonome de Paris (PAP)	Directrice générale	09/04/19
KABILE	Mireille	PAP	Département des relations contractuelles	09/04/19
ROBIER	Hélène	PAP	Agence parisienne	09/04/19
LEMOINE	Philippe	Grand port maritime de Guyane	Président du directoire	13/05/19
AUTISSIER	Isabelle	WWF	Présidente WWF France	16/05/19
BERTHAUD	Pascal	CEREMA	Directeur général	26/06/19
PIET	Olivier	CEREMA	Directeur adjoint Eau-mer-fluvial	26/06/19

PUBLIÉ

8. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
CGPPP	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COT	Concession d'occupation temporaire
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DML	Délégation à la mer et au littoral
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
DPM	Domaine public maritime
DPMa	Domaine public maritime artificiel
DPMn	Domaine public maritime naturel
DOCOB	Document d'objectif
DROM	Département et région d'outre-mer
DSF	Document stratégique de façade
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERP	Établissement recevant du public
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GMAM	Gens de mer autres que marins
ISPS	« International Ship and Port Facility Security »
PIM	Plan d'intervention maritime
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
POMU	Plateforme offshore multi-usages
PUM	Plan d'urgence maritime
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la Marine
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer

PUBLIÉ

Acronyme	Signification
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
ZEE	Zone économique exclusive
ZMEL	Zone de mouillages et d'équipements légers
ZMFR	Zone maritime et fluviale de régulation
ZSC	Zone spéciale de conservation

PUBLIÉ

Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »

PUBLIÉ