



HAL
open science

Les enjeux juridiques des ports de plaisance en littoral : un regard de juriste

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. Les enjeux juridiques des ports de plaisance en littoral : un regard de juriste. Colloque international de Boulogne sur mer Ports de plaisance et urbanité, Jan 2012, Boulogne-Sur-Mer, France. hal-03005446

HAL Id: hal-03005446

<https://hal.science/hal-03005446>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Les enjeux juridiques des ports de plaisance en littoral : un regard de juriste »

Pr. B . Drobenko

Publication : Plaisance et urbanités - L'intégration des ports dans les villes contemporaines Coordonné par C. Gibout et V. Herbert
Editions du septentrion, 2016

Colloque international de Boulogne sur mer
Ports de plaisance et urbanité
25- 27 janvier 2012

Plan

Introduction

A – Une opération d'urbanisme

Au regard de la loi littoral

Au regard de l'implantation

B – une approche locale

D'un point de vue institutionnel

D'un point de vue opérationnel

C – Un contexte juridique contrasté

Le renforcement des préoccupations environnementales (eau, déchets, épaves, les labels)

Les difficultés de la démarche intégrée : Perspectives avec la PMI et le livre bleu

Conclusion

Introduction

Le droit de l'urbanisme intègre l'ensemble des activités humaines susceptible d'intervenir en zone littorale. Cet espace entre terre et mer fait l'objet d'enjeux majeurs. L'activité de plaisance constitue l'un des éléments caractéristique de ces enjeux, soulignés lors de la préparation du livre vert sur la politique maritime intégrée « Le secteur de la navigation de plaisance a connu une croissance stable au cours des dernières années et, selon les estimations, la croissance annuelle serait de 5 à 6 % dans l'Union Européenne¹.

Ces enjeux sont caractérisés à la fois

- au niveau européen. En effet le livre vert de la commission consacré à la politique maritime intégrée précise que « *Aucune autre forme de loisirs de groupe ne couvre un tel éventail d'âges, de centres d'intérêt et d'endroits* »². L'activité de plaisance constituera donc l'un des vecteurs du développement des territoires littoraux.

- au niveau national, le livre bleu issu du grenelle de la mer souligne que « l'essor fulgurant du tourisme a modifié en profondeur la géographie et l'économie littorales, l'activité touristique étant à présent la plus importante en termes de chiffre d'affaire et d'emploi. Cet essor ainsi que celui de la plaisance ont apporté une nouvelle dimension à la mer en la faisant sortir de la confidentialité d'un univers réservé aux « gens de mer »³.

- l'état des lieux de l'urbanisation des zones littorales, puisque toute activité en mer exige un ancrage littoral, y compris les ports de plaisance. Or l'étalement urbain qui résulte de l'expansion des implantations humaines sur le littoral constitue l'une des caractéristiques majeures du littoral français et européen, quelles que soient les règles de protection instaurées⁴.

En considérant le vote de la loi littoral en 1986, étaient directement concernées par son champ territorial d'application 1121 communes hors DOM /TOM (883 communes littorales, 87 communes d'estuaires ou de deltas et 151 communes de bord de lac d'au moins 1000 ha). Le développement des activités de tourisme et de loisirs a entraîné une croissance exponentielle des demandes d'anneaux, c'est-à-dire de l'entreposage sécurisé des engins de navigation.

L'une des premières interrogations porte sur la notion même de port de plaisance. Il s'agit en effet de caractériser l'objet du propos. En fait aucun texte ne définit précisément ce qu'est un port de plaisance. Plusieurs aspects sont donc à considérer :

- d'un point de vue matériel, un port de plaisance est un port qui n'est ni un port autonome, ni un port de commerce, ni un port de pêche. Le port de plaisance est identifié comme une catégorie sui generis au titre du régime fiscal, du tourisme, comme mode d'hébergement ou pour l'établissement de statistiques⁵. Mais un port peut être mixte, c'est à dire où se pratique simultanément au moins deux des trois activités de commerce, de pêche et de plaisance⁶. Une activité de plaisance peut aussi se développer dans un port relevant de la compétence de l'Etat ou un port autonome⁷. La délimitation des ports maritimes des collectivités territoriales intervient côté terre et côté mer. Aucune occupation ne peut intervenir sur le domaine public maritime de l'Etat sans que celui-ci ne l'autorise. Il peut faire l'objet d'une concession, avoir été mis à disposition de la collectivité ou du groupement compétent ou faire l'objet, à leur profit d'un transfert de gestion⁸.

- d'un point de vue organique, le législateur a transféré aux collectivités territoriales la compétence en matière portuaire, ainsi, « Les communes ou, le cas échéant, les communautés de

¹ Le secteur inclut notamment la construction de bateaux, la fabrication de moteurs et d'équipements de bateaux, l'électronique de pointe, la finance, la construction et l'exploitation d'infrastructures. European Union Recreational Marine Industry Group (EURMIG), contribution au livre vert.

² Commission des Communautés européennes Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » 7.6.2006 COM(2006) 275 final, p.7

³ Premier ministre Livre bleu - Stratégie nationale pour la mer et les Océans Décembre 2009, p.1

⁴ Ifen n°119 et 120 octobre 2007. : l'artificialisation touche plus de 30% dans le Nord, les Alpes maritimes et Pyrénées atlantiques. En méditerranée le taux d'urbanisation du littoral atteint les 70%

⁵ Art. Article 1449 CGI, R 2333-4 CGCT et R 1614-21 et 22 du CGCT

⁶ Art. 142-3 du code du tourisme

⁷ Art. R 131-1 du code des ports maritimes

⁸ Art. R. 613-1 du code des ports maritimes issu du décret n° 2011-501 du 6 mai 2011 portant diverses dispositions en matière portuaire - JORF n°0107 du 8 mai 2011

communes, les communautés urbaines, les métropoles ou les communautés d'agglomération, sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance... Toutefois, les compétences exercées par d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sur les ports maritimes dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférées aux communes ou, le cas échéant, aux communautés de communes, aux communautés urbaines, aux métropoles ou aux communautés d'agglomération, sans l'accord exprès de ces autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales. Le département ou un syndicat mixte peuvent également, à la demande d'une commune ou, le cas échéant, d'une communauté de communes, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance»⁹. Par ailleurs, seront rattachés à une activité de port de plaisance les « navigateurs de plaisance, services nautiques, construction, réparation, associations sportives et touristiques liées à la plaisance »¹⁰. Sans définition caractérisée, nous retiendrons donc « qu'un port de plaisance est un équipement portuaire permettant de recevoir au mouillage des bateaux de plaisance ou sportifs et comportant des services nautiques mais aussi de construction et de réparation ».

Le stockage des bateaux peut intervenir au mouillage, mais il peut aussi de développer sous d'autres formes, notamment ce qui est dénommé le stockage « à sec ». Compte tenu de son impact sur le territoire de référence, le port de plaisance constitue un aménagement significatif pour les communes littorales. Dès lors se pose la question de son intégration urbaine. Il apparaît qu'aujourd'hui le port de plaisance constitue une composante d'un projet urbain, et que, d'un point de vue juridique, nous constatons le renforcement des exigences d'intégration.

Dès la fin des années cinquante, les espaces littoraux, notamment méditerranéens sont particulièrement convoités, d'où l'instauration des premières mesures de protection avec les espaces naturels sensibles¹¹. Le rapport Picquard¹² pour la DATAR de novembre 1973 sera à l'origine de la création d'une institution capitale pour le littoral, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Il a conforté les exigences de protection, avec la possibilité d'assurer une maîtrise foncière¹³. Cependant, l'accroissement des activités touristiques et l'urbanisation en zone littorale, vont entraîner l'adoption d'une première directive consacrée au littoral¹⁴. La loi littoral a approfondi ce processus de recherche d'équilibre entre aménagement et protection¹⁵. Le port de plaisance apparaît dans cette phase comme un élément du projet urbain. Il constitue un aménagement littoral, et, plus précisément une opération d'urbanisme, intégrée à une approche locale. Les évolutions en cours révèlent cependant un contexte juridique contrasté.

A – Une opération d'urbanisme

Il paraît indéniable qu'un port de plaisance constitue une forme d'urbanisation. Les dispositions applicables dans les zones littorales font apparaître qu'il s'agit d'une forme d'urbanisation prise en considération à un double titre

1° Au regard du champ d'application de la loi

En effet, si les textes déterminent les périmètres d'intervention de la loi littoral (communes Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure ou égale à 1 000 hectares, Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et les dans les communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, lorsqu'elles en font

⁹ Art. 5314-4 du code des transports

¹⁰ Art R 142-5 du code de tourisme à propos des personnes concernées par cette activité pour siéger comme membre d'un conseil portuaire

¹¹ Décret 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur (*JO* du 27 juin 1959), Décret 68-484 du 28 mai 1968 relatif aux espaces naturels sensibles (*JO* du 31 mai 1968),

¹² Rapport de la DATAR (rapport Picquard) remis au gouvernement le 5 novembre 1973 « Les principes de l'aménagement du littoral »

¹³ Loi 75/602 du 10.7.1975 portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (art. L322-1 c.env.

¹⁴ Décret 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive relative à la protection et à l'aménagement du littoral – *JO* du 26 août 1979

¹⁵ Loi 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*JO* du 4 janvier 1986).

la demande)¹⁶, c'est au moins dans ces espaces que seront implantés des ports de plaisance. Notons cependant que les bords de rivières, des fleuves et des lacs de moins de 1000ha n'entrant pas dans le cadre de la loi littoral, pourront aussi accueillir de tels équipements..

Toutefois, au-delà de cet aspect géographique, le législateur a précisé le champ d'application de la loi en instaurant une applicabilité matérielle générale. En effet, ses dispositions « sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement »¹⁷. Tirant les conséquences de cette approche globale, les juridictions considèrent ainsi que la décision autorisant des travaux de construction d'un port de plaisance entre dans le champ d'application de cet article¹⁸.

2° Au regard de l'implantation

L'objectif recherché par le législateur avec la loi littoral était de préserver cet espace fragile, en conditionnant le développement urbain à certaines règles (constructibilité limitée, urbanisation en continuité) et en instaurant un ensemble de protections (coupures d'urbanisation, bande des cent mètres, espaces remarquables, interdiction d'implantation de routes à moins de deux mille mètres du littoral).

Dès 1986, le législateur prévoit un ensemble d'exceptions aux deux éléments de l'équilibre, exceptions qui ont été enrichies au fil du temps.

C'est le cas en particulier pour l'exercice de missions de service public. En effet, le législateur précise que « Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance »¹⁹.

Il résulte de cette disposition que les ports de plaisance sont exclus des exceptions. Dès lors leur implantation doit être conforme à l'ensemble des principes et règles de la loi littoral, ainsi : compte tenu de son importance et de sa localisation, l'implantation d'un port de plaisance est au nombre des aménagements portant atteinte au principe de constructibilité limitée²⁰

- l'autorisation de construction d'un restaurant dans la bande des cent mètres situé à l'intérieur d'un port de plaisance ne peut être admise²¹

- l'implantation d'une voie de circulation à moins de 2000 mètres du rivage est interdite, toutefois, une double exception est prévue pour la nécessaire desserte de services publics ou pour des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau²². Une telle implantation est admise pour desservir une installation portuaire autre que de plaisance, dès lors que sa localisation répond à une nécessité technique impérative, en l'espèce la topographie des lieux²³,

- la préservation des espaces remarquables conduit à annuler un arrêté préfectoral autorisant un port de plaisance qui y porterait atteinte²⁴, de même que ne constitue pas un aménagement léger (exception admise par le législateur à des aménagements en espaces remarquables²⁵), la construction d'un port de plaisance de 250 places²⁶

¹⁶ Art. L 146-1 les 3 premiers alinéas c.urb. et L 321-2 c.env.

¹⁷ Art. L146-1 dernier alinéa

¹⁸ CE, 10 déc. 1990 Groupement des Associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur req. n° 97119

¹⁹ Art. L 146-8 c.urb.

²⁰ CE 10 mai 1996, Sté du port de Toga SA et a. n° 140799 : BJDU 5/1996, p. 309, concl. S. Fratacci

²¹ CAA Marseille, 19 sept. 2002, préfet de la Corse du Sud : RJE 2003, p. 497

²² Art. L 146-7 c.urb., le dernier alinéa comportant les exceptions.

²³ CE 29 déc. 1999, n° 197720, M. et Mme Mautalent ; RD imm. 2000, p. 159, chron. Touvet

²⁴ CE 30 déc. 2002, Commune de Six Fours les Plages, n° 245-621 : Rec. T p. 861.

²⁵ Les exceptions sont énoncées à l'article R 146-2 c.urb., modifié en 2006, avec de substantiels assouplissements

²⁶ CE 10 juillet 1996 Commune de Billiers req. n° 170057

Parmi les exceptions admises, l'une résulte d'une disposition législative venant contourner une décision de jurisprudence ayant considéré que l'implantation d'une station d'épuration des eaux usées dans la bande des cent mètres n'était pas justifiée par une nécessité technique impérative²⁷. Cette décision conduira à un « amendement Cap Sicié » en 1994, autorisant, à titre exceptionnel de tels aménagements. Plusieurs autorisations ont été délivrées sur cette base..

B – Une approche locale

L'implantation des ports de plaisance constitue un aménagement dont les enjeux locaux sont le plus souvent significatifs, même si une stratégie nationale peut conduire à une approche plus globale et cohérente. Il en résulte que tant au regard du droit de l'urbanisme que des compétences en matière de ports de plaisance, la décentralisation confère aux acteurs locaux l'essentiel des prérogatives pour permettre leur implantation. Ceci apparaît autant au regard de l'approche institutionnelle qu'opérationnelle

1°) d'un point de vue institutionnel

Nous devons constater que l'implantation des ports de plaisance s'inscrit dans un double mouvement de décentralisation initié en 1983²⁸, celui du droit de l'urbanisme et celui de la gestion des ports eux-mêmes

- le droit de l'urbanisme, permet de distinguer, de manière schématique le droit en vigueur dans les espaces littoraux. D'un point de vue général, ce droit a fait l'objet dès les premières lois de décentralisation d'un transfert de compétences aux communes, tant en termes de planification (SDAU/SCOT, POS/PLU et cartes communales) que de la prise des décisions d'occuper le sol et l'espace (permis divers et déclarations préalables). Ce transfert a été étendu aux opérations d'aménagement. Les compétences étatiques sont réservées à la programmation stratégique (DTADD), aux opérations d'intérêt national (OIN, ZAC), à des objectifs d'intérêt général supra communal (PIG) et aux décisions intéressant le niveau supra local. Concernant le littoral, l'interface terre/mer conduit à identifier des espaces soumis à l'autorité de l'Etat, c'est le cas notamment pour le domaine public maritime. Dès lors en raison de leur enjeu stratégique, ces zones font l'objet d'une intervention étatique, c'est le cas avec les Schémas de mise en valeur de la mer. Même s'ils peuvent constituer un chapitre individualisé du SCOT l'Etat donne son accord sur le contenu et les évolutions. C'est le cas aussi avec les documents stratégiques de façade et le plan d'action pour le milieu marin.

- le droit des ports. En 1983, la décentralisation affecte peu les gestions portuaires. Si le Conseil général est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche, l'Etat garde la compétence des ports maritimes autonomes et les ports d'intérêt national. En revanche la commune reçoit la compétence pour créer, aménager et exploiter les ports affectés exclusivement à la plaisance²⁹. L'évolution de la décentralisation intervenue en 2004³⁰ renforce le transfert des gestions portuaires puisqu'elle prévoit « le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat au plus tard le 1^{er} janvier 2007 »³¹. Elle établit l'organisation portuaire en France, en distinguant les ports maritimes relevant de la compétence de l'Etat, et ceux relevant des collectivités territoriales, notamment le conseil régional (commerce) et le conseil général (pêche). Les ports de plaisance et ceux dont l'activité principale est la plaisance, relèvent de la compétence des communes et de leur groupement, le cas échéant du Conseil général³², ce qui est le cas dans le Pas de Calais pour le port d'Étaples par exemple). Au-delà des ports maritimes désignés pour lesquels la

²⁷ CE, 19 mai 1993_ Association les Verts du Var req. n° 124983

²⁸ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat- JO du 23 juillet 1983

²⁹ Art. 6 de la loi 83-663 précitée

³⁰ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales JO du 17 août 2004

³¹ Art. 30 de la loi 2004-809 précitée

³² Art. 30 de la loi 2004-809 précitée, instaurant un article L 1012-1 et 601-1 du code des ports

police est exercée par les collectivités territoriales³³, c'est l'Etat qui exerce la police des ports, par un officier de port³⁴.

De manière synthétique, l'autorité gestionnaire assure la police de l'exploitation, notamment la gestion de l'occupation, la réglementation local), tandis que l'Etat assure la police portuaire (mouvements de navires, sûreté, sécurité publique).

2°) D'un point de vue opérationnel

La place de sports de plaisance apparaît aussi au niveau local avec l'insertion urbaine de ces aménagements. Deux aspects caractérisent à ce titre les pouvoirs locaux

a) d'une part la planification des espaces littoraux. De ce point de vue les autorités compétentes doivent intégrer les principes majeurs du droit de l'urbanisme³⁵, sachant que l'Etat et les collectivités territoriales peuvent déterminer l'implantation de ces aménagements :

- l'Etat, avec le SMVM, l'Etat dispose d'un instrument de planification structurant des zones littorales et marines associées. Le SMVM « mentionne les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant »³⁶. Notons qu'en l'absence de SMVM ou de chapitre individualisé valant SMVM, « les décisions de création et d'extension de port sont prises par le préfet sur proposition de la collectivité territoriale intéressée et après avis du ou des conseils régionaux concernés »³⁷. Désormais le document stratégique de façade pourra constituer le document de référence en la matière dès lors que son contenu sera précisé³⁸.

- les collectivités territoriales et leurs groupements en charge des documents locaux d'urbanisme qui constituent depuis la réforme de la loi SRU de décembre 2000 l'expression du projet urbain. L'intégration d'un port de plaisance apparaît ainsi comme un élément structurant de ce projet.. Le SCOT de manière globale avec le document d'orientations et d'objectifs peut programmer des équipements ou la détermination des conditions d'ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau³⁹. Plus précis, le PLU permet d'engager ce processus, d'abord avec le projet d'aménagement et de développement durable⁴⁰, mais davantage encore avec les orientations d'aménagement et de programmation qui seront développées par le chapitre « aménagement »⁴¹. De plus le zonage et le règlement de zone permettent de déterminer les conditions d'implantation d'un port de plaisance, mais ils devront respecter les règles posées par la loi littoral. En cas de contentieux, le contenu du PLU sera analysé qu'il s'agisse de l'élaboration ou de la révision du document. Ainsi est confirmée l'annulation de la révision simplifiée d'un PLU permettant l'implantation d'un port de plaisance dès lors qu'il porte atteinte à un espace remarquable (au sens de l'article L 146-6 c.urb.)⁴².

De manière plus générale, les ports de plaisance interviennent sur le domaine public maritime, mais il n'en demeure pas moins que ces installations doivent respecter les dispositions du POS/PLU en vigueur⁴³.

b) d'autre part la maîtrise foncière et la réalisation de l'opération, permettront d'apprécier les conditions de respect de la loi littoral, en effet :

³³ Art. R 301-4 code des ports maritimes, les qualités pour exercer la police dans les ports de plaisance est déterminée par l'art. R 301-5 du même code

³⁴ Art. R 301-5 code des ports maritimes

³⁵ Tels qu'énoncés aux articles L 110 et L 121-1 du code de l'urbanisme

³⁶ Art. 3 du 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 le code de l'environnement

³⁷ Article L5314-8 du code des transports

³⁸ Art. 219-3 c.env.

³⁹ Art. L122-1-6 et L 122-1-7 c.urb

⁴⁰ Art. L123-1-3 c.urb.

⁴¹ Art. L123-1-4 c.urb.

⁴² CE 20 mai 2011 Commune de Saint Joseph req. n° 321440

⁴³ CE 2 févr. 2004 Association des cinq cantons La Barre et autres req. n° no 215763

- la maîtrise foncière caractérise la capacité des autorités compétentes à anticiper les aménagements à réaliser. Elle constitue souvent le préalable à l'autorisation d'aménager. Un port de plaisance peut modifier de manière significative l'espace littoral, la maîtrise foncière apparaît bien comme une phase préparatoire à la réalisation de l'opération. La maîtrise peut résulter d'une anticipation de la commune avec le PLU avec la création d'emplacements réservés. Dès lors que la loi littoral est respectée, un PLU peut créer un emplacement réservé pour une voie de circulation desservant un port de plaisance⁴⁴. De même que peut être préempté un bien immobilier pour créer une réserve foncière en vue « d'être ultérieurement utilisé soit pour l'aménagement du front de mer par la création d'un espace paysager, ludique ou de loisirs, soit pour être intégré dans l'extension ultérieure du périmètre du port de plaisance »⁴⁵.

- la zone d'aménagement concerté (ZAC) a constitué longtemps le mode opérationnel majeur de ce type d'aménagement, le plan d'aménagement de zone (PAZ) permettait d'insérer le projet dans le champ de l'urbain local. Le contentieux des ZAC en zone littorale est révélateur des enjeux que peut représenter ce type d'aménagement au regard de la loi littoral. Ainsi ne constitue une extension limitée de l'urbanisation la création d'une ZAC comportant, sur les bords du lac Léman, des logements, une surface commerciale et un port de plaisance⁴⁶.

Tant au regard de la planification que de la mise en œuvre des projets, le port de plaisance est au centre des enjeux de l'aménagement local. Il constitue le plus souvent le pôle de référence, vecteur du développement local, dans un contexte juridique contrasté. Ces divers aspects font apparaître cependant un contexte juridique contrasté.

C – Un contexte juridique contrasté

Le droit européen contribue de manière significative à l'évolution des droits nationaux, l'implantation des ports de plaisance n'échappe pas à cette tendance. En effet, si le droit européen de l'environnement impose une approche plus environnementalisée des ports de plaisance, les évolutions du droit européen maritime comme du droit de l'urbanisme au plan interne révèlent les difficultés d'une démarche intégrée, d'où le constat de quelques aspects contrastés tant au regard du renforcement des préoccupations environnementales que de la démarche intégrée qui devrait en résulter.

1° Le renforcement des préoccupations environnementales

Depuis le premier programme européen pour l'environnement⁴⁷, l'Union européenne a développé un corpus normatif caractérisé, affectant l'ensemble des domaines que couvre le droit de l'environnement, hormis les sols. En France, l'adoption de la Charte de l'environnement conforte les exigences environnementales⁴⁸. La stratégie nationale pour la mer et le littoral s'applique à toutes les activités y intervenant à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale⁴⁹. Le droit français comportait des dispositions du droit de l'environnement relatives aux ports de plaisance, elles ont ainsi été renforcées. Notons ainsi que « L'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains dans le respect des normes édictées par les schémas de mise en valeur de la mer définis à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat »⁵⁰. Ces exigences sont diversifiées. En effet il appartient à l'exploitant (communes, conseil général, établissement de coopération intercommunale) d'y répondre aux pour

⁴⁴ CAA de Marseille 02 avril 2010 Commune de Propiano req. n°, 08MA01881, Inédit au recueil Lebon

⁴⁵ CAA de Nantes 15/06/2010 Commune de Deauville req. n° 09NT00912

⁴⁶ CE 26 mars 1999 SARL Ste d'Aménagement de port Léman req. n°185841

⁴⁷ Le 1er programme européen de l'environnement est adopté le 22 novembre 1973 « Programme d'action des communautés européennes en matière d'environnement » (période 1973/1976), JOCE n° C112 du 20 décembre 1973, il sera suivi de cinq autres, le dernier est le 6e programme résulte d'une décision n° 1600/2002 du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, intitulé « Environnement 2010, notre avenir, notre choix » (JOCE n° L242 du 10 septembre 2002).

⁴⁸ LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement J.O n° 51 du 2 mars 2005

⁴⁹ Art. 219-1 c.env.

⁵⁰ Art.L. 321-3 du code de l'environnement

- les eaux usées : dès 1978 en France le règlement sanitaire départemental comporte un ensemble d'exigences environnementales et sanitaires pour les ports de plaisance. Il concerne notamment « des équipements sanitaires en rapport avec le nombre des postes d'amarrage », ainsi « tous les appareils sanitaires doivent être reliés au réseau d'assainissement communal ou, à défaut, à des dispositifs de traitement conformes à la réglementation en vigueur »⁵¹.

- les déchets : en application de la directive résidus et déchets maritimes⁵², tous les navires, qu'ils soient armés pour le transport de marchandises, de passagers ou pour la pêche et y compris aux navires de plaisance, doivent déposer leurs déchets dans des installations qui doivent être mises en place dans tous les ports⁵³. Il en résulte que les ports doivent disposer d'un plan de réception et de traitement des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison permettant de répondre aux besoins des navires⁵⁴. La France a dû se mettre en conformité avec les exigences de cette directive⁵⁵.

- la question des épaves est traitée de manière spécifique⁵⁶, elles peuvent constituer sur le littoral ou dans les ports de plaisance un obstacle à la navigation mais aussi une source de pollution. L'intervention des pouvoirs publics résulte du constat que l'épave existe depuis plus de cinq ans⁵⁷ et qu'elle présente des dangers, le propriétaire refusant ou négligeant de « procéder aux opérations de sauvetage, de récupération, d'enlèvement, de destruction ou à celles destinées à supprimer les dangers »⁵⁸.

- la protection du domaine public conforte les obligations environnementales, en effet « Le propriétaire et l'armateur du navire, bateau ou autre engin flottant qui se trouve hors d'état de naviguer ou de faire mouvement procède à sa remise en état ou à son enlèvement »⁵⁹. Au-delà de la protection du domaine public maritime⁶⁰, les installations portuaires font l'objet d'une protection adaptée, car « il est interdit de porter atteinte au bon état et à la propreté du port et de ses installations, notamment de jeter dans les eaux du port tous déchets, objets, terre, matériaux ou autres »⁶¹. De même que tout rejet dans les eaux du port, de déchets, objets, terre, matériaux ou autres est sanctionné⁶².

De manière plus générale les travaux relatifs aux ports de plaisance intervenant sur le littoral relèvent de la nomenclature eau⁶³. De même que sont concernés certains travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin⁶⁴ et ayant une incidence directe sur ce milieu et les travaux de dragage et/ou rejet y afférent en milieu marin⁶⁵. Les juridictions confirment l'application de la nomenclature eau à des travaux relatifs à un port maritime et à des opérations de dragage⁶⁶. Les implantations de ports de plaisance doivent bien s'inscrire dans le cadre des règles, y compris européennes en vigueur. Pour la CJCE (CJUE), l'intérêt général inhérent aux protections, en

⁵¹ Art. 95 de la circulaire du 9 août 1978 relative à la révision du règlement sanitaire départemental (JONC du 13 septembre 1978)

⁵² Directive n° 2000/59/CE relative aux installations de réception portuaire des résidus et déchets maritimes

⁵³ Art. R 611-4 du code de ports maritimes

⁵⁴ Art. L 5334-7 et s ; du code des transports et R 101-12 et R 101-15 du code des ports maritimes

⁵⁵ Réponse du Ministre de l'Ecologie, énergie, développement durable et aménagement du territoire - Publication au JO : Assemblée nationale du 4 novembre 2008

⁵⁶ Art. L 5142-1 et s. du code des transports

⁵⁷ Art. 5142-2 du code des transports

⁵⁸ Art. 5142-18 du code des transports

⁵⁹ Art. 5335-1 et s. du code des transports

⁶⁰ Art. L 2131-1 et art. L 2132-3 et 4 du CGPPP

⁶¹ Art. 5335-2 du code des transports

⁶² Art. R 2122-21 du code des ports maritimes (renvoi du CGPPP article 2132-22)

⁶³ Rubrique 4.1.1.0. Travaux de création d'un port maritime ou d'un chenal d'accès ou travaux de modification d'un chenal

⁶⁴ Rubrique 4.1.2.0. Travaux d'aménagement portuaires et autres ouvrages réalisés en contact avec le milieu marin et ayant une incidence directe sur ce milieu (avec deux catégories A et D)

⁶⁵ 4.1.3.0. Dragage et/ou rejet y afférent en milieu marin (avec plusieurs rubriques A et D)

⁶⁶ CE 27 juillet 2009, Viallet et a. no 307206

l'espèce le réseau Natura 2000, doit l'emporter sur des considérations économiques, ici l'aménagement d'une zone portuaire⁶⁷.

Le développement des préoccupations environnementales résulte aussi des démarches volontaires que le droit suscite. La signature en 2008 de la Charte d'engagement et d'objectifs pour le développement durable des ports de plaisance⁶⁸ constitue la confirmation de la prise en considération de ces préoccupations environnementales. Elle précise notamment que:

- en application des réglementations européennes et nationales, les ports de plaisance disposent d'installations de collecte et de traitements des déchets afin de réduire les risques de pollutions induites par leur activité et par l'entretien des bateaux.

- pour généraliser cette démarche, la Fédération française des ports de plaisance s'engage à diffuser le guide « Ports propres en France ».

- la Fédération française des ports de plaisance s'engage à inciter les gestionnaires de ports à obtenir la certification « gestion environnementale portuaire » créée par l'Afnor en 2008

- la Fédération française de ports de plaisance s'engage, au travers du programme Odyssea, à favoriser le développement du littoral, grâce notamment à un partenariat entre les cités portuaires et les terroirs, entre les Filières professionnelles du tourisme littoral et du tourisme rural.

Les professionnels se sont engagés avec le Ministère à mettre en place un observatoire des ports de plaisance.

Le label « pavillon bleu » décerné chaque année concerne aussi les ports de plaisance. Créé en France en 1985, il a été étendu au niveau européen en 1987 et au niveau mondial en 1999 (44 pays). Il encourage et récompense les ports de plaisance qui assurent une gestion « durable » - énergie, qualité des eaux, déchets, eaux usées – des ports de plaisance⁶⁹. Le pavillon bleu est considéré comme un écolabel, il favorise une approche globale des zones littorales dont les ports de plaisance constituent un élément.

2°) Les difficultés de la démarche intégrée

Au-delà des approches sectorielles qui renforcent les exigences en matière d'implantation et de gestion des ports de plaisance, la perspective d'une démarche intégrée constitue un élément central, du développement des zones côtières.

L'impact des changements climatiques doit désormais être pris en considération dans les politiques publiques, l'implantation des ports de plaisance ne peut échapper à cette exigence.

Les villes portuaires connaissent, en Europe en particulier une mutation profonde, liée à l'évolution globale des activités maritimes et littorales, ce que soulignait déjà le rapport Bonnot en 1995 « Des centres-villes sont repensés dans une réouverture sur l'eau, un réaménagement des quais, parfois un vieux bassin d'abord récupéré par la plaisance. Ce phénomène qu'on doit qualifier de mutation, à la fois structurelle et fonctionnelle, des villes portuaires ne fait que débiter en France... »⁷⁰.

L'instauration de la gestion intégrée des zones côtières dans les années quatre vingt dix constitue à ce titre l'une des méthodes les plus abouties pour favoriser cette intégration⁷¹. Le protocole de Madrid à la convention de Barcelone constitue le texte le plus abouti de cette démarche intégrée⁷². Concernant les

⁶⁷ CJCE Affaire C 44/95 du 11 juillet 1996 Royal Society of the protection of Birds BJDU 1996, n° 4, p. 295- mise en oeuvre des directives 79/409 et 92/43

⁶⁸ Charte d'engagement et d'objectifs pour le développement durable des ports de plaisance signé le 5 décembre 2008 entre le MEEDDAT, la fédération française des ports de plaisance et l'association nationale des élus du littoral. - www.mer.gouv.fr

⁶⁹ www.fee-international.org, www.blueflag.org, FEE/International Blue Flag Coordination Scandiagade 13 2450 Copenhagen SV Denmark

⁷⁰ P. 27 du Rapport d' Yvon Bonnot juillet 1995 « Pour une politique globale et cohérente du littoral en France »

⁷¹ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe - *Journal officiel* n° L 148 du 06/06/2002

⁷² Protocole à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES (GIZC) DE LA MÉDITERRANÉE - signé lors de la Conférence des Plénipotentiaires à Madrid le 21 janvier 2008- ratifié par la loi n° 2009-1186 du 7 octobre

activités économiques, le protocole traite aussi des activités touristiques et portuaires, il souligne notamment : « f) Infrastructures, installations énergétiques, ports et ouvrages maritimes les infrastructures, installations et ouvrages sont soumis à autorisation de sorte que leurs impacts dommageables sur les écosystèmes, les paysages et la géomorphologie de la côte soient réduits au minimum ou, s'il y a lieu, compensés par des mesures non financières ». et « g) Activités maritimes les activités maritimes doivent être conduites de manière à assurer la préservation des écosystèmes côtiers, conformément aux règles, normes et procédures des conventions internationales pertinentes »⁷³. L'article 10 de la Convention comporte un ensemble d'exigences relatives à la protection de l'environnement, notons aussi que les Etats s'engagent à créer une zone d'inconstructibilité de 100 mètres, en prenant en considération les changements climatiques et les risques.

Au niveau européen, les perspectives de développement des ports ont été identifiées par le Conseil de l'Europe dès 1998⁷⁴. Tout en constatant le déficit d'équipements portuaires au regard des besoins pour le tourisme côtiers, notamment les ports, le texte souligne bien, p.14, que « Dans la plupart des cas, malheureusement, les considérations économiques l'emportent sur les considérations écologiques. Le développement du tourisme côtier entraîne la construction d'infrastructures et autres équipements, qui ne peuvent que causer la destruction des habitats littoraux, sinon leur oblitération complète ».

Les perspectives de développement des ports de plaisance sont identifiées dans le livre vert de 2006 « Les ports constituent un des meilleurs exemples du lien que les régions côtières assurent entre les activités terrestres et maritimes. Maillons essentiels de la chaîne logistique mondiale, ils hébergent de nombreuses activités commerciales et offrent des espaces résidentiels ainsi que des infrastructures touristiques. Au départ destinés essentiellement à un seul type d'activités, ils sont devenus des plateformes multifonctionnelles »⁷⁵.

Le livre bleu publié en 2010 traite de « port urbain » en recommandant notamment d'intégrer « le port à la politique d'urbanisme des franges urbaines (documents de planification, autorisations d'équipements commerciaux de toutes activités dans les concessions de plaisance, de pêche et de commerce), tout en préconisant une association entre objectifs économiques et prise en considération des préoccupations d'environnement »⁷⁶.

Ces perspectives contrastées sont aussi révélées par le contentieux actuel des ports de plaisance. Face aux besoins croissants, de nombreuses collectivités se sont engagées dans des opérations d'aménagement, parfois au mépris des textes en vigueur, notamment la loi littoral et les textes de protection de l'environnement. Le contentieux du port de plaisance du lac du Bourget est révélateur des enjeux que recouvrent de tels aménagements, et la difficulté à mettre en œuvre la méthode « GIZC », en particulier la difficile réalisation de l'équilibre recherché dans l'administration des espaces littoraux entre aménagement et protection⁷⁷. L'ouvrage construit est bien illégal, en raison d'une violation de la loi littoral, dont les dispositions sont d'ordre public. La question de la déclaration d'utilité publique (DUP) relative à l'ouvrage public ne se pose donc pas dans ce cas. En revanche l'intérêt de l'arrêt porte aussi sur les conséquences de cette illégalité. Trois aspects déterminent la décision fondée sur l'analyse bilan coût/avantage. D'abord le caractère régularisable ou pas de l'opération, or l'analyse doit être développée de manière globale, à l'instar de l'appréciation de l'aménagement léger. Ensuite la possible régularisation, qui n'est elle-même possible que si l'ensemble de l'opération est régularisable. Enfin la question de la démolition, qui, en elle-même fait

2009 autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée JO du 8 octobre 2009

⁷³ Art. 9 du protocole de Madrid précité

⁷⁴ Conseil de l'Europe 1998: Conseil de l'Europe Assemblée parlementaire Doc. 8177 - 9 septembre 1998 Les océans: état de l'environnement marin et nouvelles tendances du droit international marin Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux

⁷⁵ Livre vert de la Commission précité, p.33

⁷⁶ Premier ministre Livre bleu - Stratégie nationale pour la mer et les Océans Décembre 2009, p.10, 21, 33, 34

⁷⁷ CE 20 mai 2011 Communauté d'agglomération du Bourget req. n° 325552 RJE 01/2012, Obs. B. Drobenko

l'objet d'une analyse bilan au regard de l'intérêt général qu'elle est susceptible d'affecter⁷⁸. En l'espèce l'activité économique pouvant être développée sous d'autres formes (notamment le stockage à sec des bateaux) et le coût de la démolition n'étant pas « excessif », elle est ordonnée.

Nous devons le constater, les perspectives oscillent entre aménagement et protection. Aménagement structurant pour les communes littorales, le port de plaisance n'en demeure pas moins soumis à la loi littoral sensée aussi en préserver l'identité.

Conclusion

Les ports de plaisance constituent un élément du projet urbain littoral. En termes de perspectives, nous retiendrons la préconisation de la recommandation européenne de 2002 sur la GIZC, qui précise que les Etats s'engagent à mettre en œuvre une stratégie fondée sur « la mise à profit de processus naturels et respect de la capacité d'absorption des écosystèmes, ce qui rendra les activités humaines plus respectueuses de l'environnement, plus responsables sur le plan social et plus saines économiquement à long terme; b) prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières et des dangers que représentent l'élévation du niveau de la mer et l'augmentation de la fréquence et de la force des tempêtes; ». Le texte comporte ainsi un élément structurant que le droit de l'urbanisme a intégré (art. L110, L121-1), l'utilisation économe de l'espace et la prise en considération de la capacité de charge des écosystèmes.

Avec la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne a engagé un processus privilégiant l'économique et le financier, dans le cadre d'une compétition mondiale à laquelle elle entend participer. Cet objectif est rappelé de manière récurrente « le livre vert de fonde sur les politiques et les initiatives communautaires existantes et s'inscrit dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne »⁷⁹. Elle entend assurer « la préservation de la suprématie européenne en matière de développement durable des activités maritimes ». Parmi les domaines les plus caractérisés, le livre vert fait référence à l'industrie maritime, aux transports, aux activités portuaires, à l'attrait croissant des zones côtières, au tourisme côtier et à l'aménagement de l'espace pour une économie maritime en expansion. Comme le souligne un auteur, la stratégie dissimule mal les priorités.⁸⁰

Cette orientation est caractérisée par la communication de la commission relative à l'évolution du milieu marin pour lequel est recherchée une croissance intelligente et durable⁸¹. Nous retrouvons ces perspectives dans la 1^o loi relative au Grenelle qui souligne en termes de transports que « — L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement »⁸². Dans le même temps la lutte contre les pollutions est intégrée « Toutes les mesures seront mises en œuvre pour renforcer la lutte contre les pratiques illégales et réduire à la source et prévenir les pollutions maritimes, y compris les macro-déchets et déchets flottants, les dégazages et déballastages, et les espèces exotiques envahissantes, notamment dans les zones portuaires et les zones de protection écologique »⁸³.

L'implantation des ports de plaisance sera aussi désormais appréciée à la lumière des nouvelles règles d'urbanisme. En effet l'instauration d'un urbanisme de projet, augure mal des évolutions, en privilégiant l'aménagement sur les protections qui ne deviennent qu'une variable d'ajustement. Lors

⁷⁸ CE 13 février 2009 Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande req. n°295585 – RJE 03/2009, p.391 Obs. B. Drobenko

⁷⁹ Livre vert précité, introduction, p. 5

⁸⁰ Philippe Billet Vers une politique maritime de l'Union européenne. À propos du Livre vert de la Commission sur les mers et océans Lexis nexis Environnement n° 8, Août 2006

⁸¹ Communication de la commission au parlement et au Conseil « Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable » du 8 septembre 2010 Com(2010) 461 Final

⁸² Art. 11- III de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) - JORF n°0179 du 5 août 2009

⁸³ Art. 35 de la loi 2009 précitée

de la présentation de cette évolution, inscrite dans la loi de 2010⁸⁴, la Ministre et le secrétaire d'Etat au logement, en charge de l'urbanisme situaient bien l'objectif «plus de 70 mesures pour mettre en œuvre l'urbanisme de projet ; chacun, particuliers, élus, professionnels disposera d'outils novateurs pour développer leurs projets », il s'agit de « passer d'une logique de normes à une culture de projets »⁸⁵.

Désormais donc, c'est moins la place du port de plaisance dans le projet urbain qui sera recherchée, que l'implantation elle-même. Nonobstant les discours « environnementaux » dont le Grenelle a été porteur, la réalité est que la méthode engagée avec la gestion intégrée des zones côtières ne constitue plus l'élément structurant des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme en zone maritime et littorale.

Bernard Drobenko
Professeur des Universités- Droit Public
Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral
PRES Lille Nord de France
Université du Littoral Côte d'Opale
Territoires, Villes, Environnement et Société (TVES-ULCO/droit), EA 4477.

⁸⁴ Art. 25 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée

⁸⁵ Conférence de presse du 29 avril de Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, et Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement, présentant les travaux du comité de pilotage en charge de la préparation de la réforme du code de l'urbanisme