

Quelques notions sur le droit applicable en mer : quelle différence entre domaine public maritime et zone économique exclusive ?

Les principaux points abordés

Cette fiche revient sur la distinction entre deux espaces maritimes, le domaine public maritime (DPM) et la zone économique exclusive (ZEE), et rappelle les différents textes juridiques et les règles qui s'y appliquent. Ainsi, elle présente :

- le domaine public maritime : sa définition, les principes qui guident sa gestion et les grands enjeux de sa conservation ;
- la zone économique exclusive : sa définition et les grandes règles qui régissent son exploitation.

La mer est juridiquement divisée en plusieurs espaces maritimes, chacun soumis à des régimes juridiques différents. Les futurs projets éoliens en mer pourront se situer, suivant les orientations retenues par l'État à l'issue du débat public, dans la mer territoriale et/ou en zone économique exclusive.

1. Le domaine public maritime (DPM¹)

La mer territoriale, qui s'étend jusqu'à douze milles² (soit 22 km) des côtes, appartient à l'État français et fait donc partie de son territoire et de son domaine public. La mer territoriale représentant un espace avec des caractéristiques physiques particulières, elle relève d'un domaine public particulier : le domaine public maritime. À titre d'exemple, il existe d'autres types de domaines publics particuliers : le domaine public fluvial, le domaine public aéronautique, le domaine public hertzien. Chacun peut faire l'objet d'une réglementation particulière qui prend en compte leurs spécificités.

Dans l'espace maritime qu'est la mer territoriale (et qui comprend aussi bien la colonne d'eau que le sol et le sous-sol), la France exerce une souveraineté pleine et entière, c'est-à-dire qu'elle seule est compétente pour autoriser ou interdire les activités qui y ont lieu.

a. La définition du domaine public maritime

Le domaine public maritime (DPM) est constitué, pour l'essentiel, des terrains historiquement recouverts par la mer mais dont elle s'est retirée, ainsi que ceux encore immergés compris entre le rivage de la mer et la limite des eaux territoriales.

Ce domaine est principalement affecté à l'usage direct du public ou à l'accueil de services publics en lien avec l'utilisation ou l'exploitation des ressources maritimes. Pris dans son ensemble, il représente une surface estimée en France à plus de 100 000 km², ce qui en fait l'un des éléments les plus vastes du domaine public de l'État. Toutefois, il convient de distinguer le DPM artificiel et le DPM naturel.

Le DPM artificiel est composé des équipements et installations portuaires, ainsi que des ouvrages et installations relatifs à la sécurité et la facilité de la navigation maritime.

Le DPM naturel est constitué de dépendances dont l'état résulte de phénomènes naturels. Il est composé :

- du sol et du sous-sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est-à-dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles, et la limite, côté large, de la mer territoriale fixée à 12 milles ;
- des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;
- des lais et relais de la mer (terrains formés par les dépôts de sédiments marins et dont la mer s'est définitivement retirée) ;
- des parties non aliénées de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les régions et départements d'outre-mer.

La consistance du DPM naturel repose largement sur la constatation d'un état de fait résultant de l'action de la nature (élévation du niveau de la mer, recul du trait de côte, etc.).

Ses limites ne sont donc pas figées par rapport aux propriétés riveraines. La délimitation du DPM naturel obéit à une procédure spéciale qui a pour principale caractéristique d'être unilatérale, dans la mesure où toute négociation avec les propriétaires riverains pour délimiter ce domaine est interdite.

b. Les principes de gestion du domaine public maritime

Comme tout domaine public, en vertu des principes affirmés dans le code général de la propriété des personnes publiques, le DPM naturel est avant tout insaisissable. Il est également inaliénable et imprescriptible, ce qui signifie, d'une part, que les biens du domaine public ne peuvent être cédés, d'autre part, qu'une occupation ou une utilisation prolongée par un ou plusieurs particuliers qui se succèdent sur cette zone ne leur confère aucun droit réel ou droit de propriété dont ils pourraient se prévaloir à l'égard de l'État.

1



¹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/domaine-public-maritime-naturel>

² Le mille correspond à une minute d'angle soit approximativement 1 852 m.

Le DPM naturel doit être utilisé conformément à son affectation à l'utilité publique. Par conséquent, tout projet de construction ou d'installation destiné à être implanté sur ce domaine nécessite au préalable l'obtention d'une autorisation domaniale qui donne lieu au paiement d'une redevance. Cette autorisation est obligatoire au-delà du droit d'usage qui appartient à tous et est toujours

temporaire, précaire et révoquant à tout moment. Par ailleurs, le DPM naturel n'ayant pas vocation à recevoir de constructions ou installations permanentes, les dépendances occupées doivent être remises en état à l'expiration des autorisations domaniales. Le maintien de certains ouvrages est néanmoins possible pour des motifs d'intérêt général.

Focus sur les taxes

Le code général de la propriété des personnes publiques (art. R.2124-1 à R.2124-14 et L.2124-3) prévoit que « les dépendances du DPM situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public, ou à une opération d'intérêt général ».

Ainsi, pour ce qui concerne l'implantation d'éoliennes³ :

- toute occupation du domaine public maritime à ce titre doit comporter un état initial des lieux, des modalités de suivi du projet, et de son impact sur l'environnement et les ressources naturelles, et le cas échéant prévoir les opérations nécessaires à la réversibilité des modifications apportées au milieu naturel et au site ainsi qu'à la remise en état, la restauration ou la réhabilitation des lieux en fin d'utilisation. L'avis de la commission nautique locale ou de la grande commission nautique peut être requis, après avis préalable du préfet maritime (navigation, surveillance). Une enquête publique est obligatoire. ;
- en conséquence, l'implantation en mer « doit satisfaire simultanément aux obligations imposées par le code de l'environnement (articles L. 553-2 relatif aux éoliennes, L. 414-4 pour les zones Natura 2000, et L. 214-1 à L. 214-6 au titre de la loi sur l'eau), le code de l'urbanisme et les procédures spécifiques d'autorisation liées à l'exploitation électrique. Ces différents textes imposent chacun étude d'impact et enquête publique. »

La taxe

L'article 1519 B du code général des impôts (CGI) institue au profit des communes et des usagers de la mer, une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale.

La taxe spécifique sur les éoliennes en mer (CGI-1519B) est actuellement fixée à 16 790 €⁴ par MW installé et par an.

Les modalités d'application et les règles de répartition des ressources de ce fonds sont définies par l'article 1519 C du CGI et par le décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation des ressources issues de la taxe instituée par l'article 1519 B du code général des impôts :

- 50 % sont affectés aux communes littorales d'où des installations sont visibles. Il est tenu compte, dans la répartition de ce produit entre les communes, de la distance qui sépare les installations de l'un des points du territoire des communes concernées et de la population de ces dernières. Par exception, lorsque les installations sont visibles de plusieurs départements, la répartition est réalisée conjointement dans les départements concernés (2 098 750 €/an pour 250 MW) ;
- 35 % sont affectés au comité national mentionné à l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable des ressources halieutiques. Ces projets sont présentés par les comités départementaux ou interdépartementaux ou les comités régionaux concernés par le développement de l'énergie éolienne en mer ainsi que par le comité national lorsque ces projets sont d'intérêt transrégional (1 469 125 €/an pour 250 MW) ;
- 15 % sont affectés, à l'échelle de la façade maritime, au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes (629 625 €/an pour 250 MW).

c. Les enjeux de conservation du domaine public maritime

La protection du domaine public est un impératif d'ordre constitutionnel. Dès lors, la conservation et la mise en valeur du DPM naturel impliquent de concilier ses différentes vocations et les différents usages qui s'y exercent (activités balnéaires, pêche, énergies renouvelables, conchyliculture, plaisance, ouvrages de protection, etc.).

Il ne s'agit pas uniquement d'entretenir ou d'exploiter ce domaine, mais également de prévenir et de réparer les atteintes faites à son intégrité. C'est le préfet de département qui a la charge de la gestion du DPM naturel et exerce cette mission par le biais des Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) en France métropolitaine ou des Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et directions de la mer (DM) dans les outre-mer.

3



³ <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2014/2013-M-039.pdf>

⁴ La dernière actualisation date, au 6 avril 2020, du 8 juin 2019.

En fixant les orientations de gestion de cet espace naturel, la circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du DPM naturel a rappelé la nécessité de prendre en compte les enjeux environnementaux et paysagers au moment de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du DPM naturel. Les éventuelles perturbations des écosystèmes, en particulier ceux faisant l'objet d'une protection réglementaire ou de plans nationaux d'action, doivent alors être considérées.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016 a introduit une obligation de compatibilité des décisions ayant trait à la gestion du DPM naturel avec les objectifs environnementaux arrêtés dans le cadre des plans d'actions pour le milieu marin. Dès lors, la gestion du DPM naturel qui passe notamment par la régulation des usages et des pressions contribue à la préservation du bon état écologique du milieu marin⁵.

2. La zone économique exclusive (ZEE)⁶

Elle s'étend au-delà de la mer territoriale jusqu'à deux cents milles marins des côtes au maximum (soit 370 km) et n'appartient pas à l'État français. Elle ne fait donc pas partie de son domaine public. C'est un espace maritime qui est régi par la convention internationale de Montego Bay dont les règles ont été reprises dans le droit français.

La République française exerce, dans la zone économique exclusive, des droits souverains en ce qui concerne l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes jusqu'aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, comme en ce qui concerne les autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie.

Dans la zone économique exclusive, les autorités françaises exercent en outre les compétences reconnues par le droit international relatives à la construction, la mise en place, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations ou d'ouvrages, à la protection et la préservation du milieu marin, et à la recherche scientifique marine.

D'une façon générale, toute activité exercée en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins, est subordonnée à la délivrance d'une autorisation unique. Cette autorisation unique tient lieu des autorisations, déclarations, approbations et dérogations nécessaires pour la construction, l'exploitation et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations, d'ouvrages et de leurs installations connexes.

Le préfet maritime est l'autorité compétente⁷ pour délivrer les autorisations nécessaires à la construction, à l'exploitation et à l'utilisation des îles artificielles, des installations, des ouvrages et de leurs installations connexes sur le plateau continental, ainsi que dans la zone économique exclusive et la zone de protection écologique.

L'autorisation délivrée doit être compatible avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin prévu à l'article L. 219-9 du code de l'environnement. Le titulaire de l'autorisation communique à l'autorité administrative les données relatives au milieu marin recueillies dans le cadre du dossier d'étude d'impact⁸, ainsi que dans le cadre de l'exercice de l'activité autorisée dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental.

Le préfet maritime est également l'autorité compétente⁹ pour agréer le tracé des pipelines sur le plateau continental ainsi que celui des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources.

Taxe et redevance dans la ZEE

- À ce jour, il n'y a pas de taxe pour l'installation et l'exploitation d'éoliennes en zone économique exclusive.
- Toutefois, à l'instar d'autres activités, il serait possible d'instaurer une taxe pour l'exploitation d'éoliennes. Par exemple, l'extraction de granulats marins dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental est soumise à la taxe générale sur les activités polluantes, conformément à l'article 266 sexies du code des douanes.
- En ZEE, une installation d'éoliennes est assujettie au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'Office français de la biodiversité. Cette redevance tient compte des avantages tirés de l'exploitation des ressources, de l'impact environnemental de l'activité ainsi que du risque pour l'environnement.

Ainsi la localisation d'un parc éolien en mer territoriale ou en zone économique exclusive affecte le droit qui s'y applique et donc les autorisations administratives nécessaires à la réalisation et l'exploitation du parc ainsi que ses ouvrages de raccordement. Elle a également une influence sur la fiscalité à laquelle est soumis le parc éolien.

⁵ Loi : <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/loi-reconquete-biodiversite-nature-et-des-paysages>

Plan d'action : www.dirm.nord-atlantique-manche-ouest.developpement-durable.gouv.fr/plans-d-actions-pour-le-milieu-marin-consultation-a418.html

⁶ Ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

⁷ En application des dispositions du chapitre II du titre II de 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 et conformément aux stipulations des articles 56, 60, 79, 80 et 87 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

⁸ Étude d'impact réalisée en application de l'article L. 122-1 du code de l'environnement.

⁹ Mentionnée à l'article 28 de 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.

5a



5b



Les différents espaces maritimes

