

Approche du littoral

Antoine Maniatis

*Professeur assistant à l'Académie de la Marine Marchande d'Aspropyrgos**HDR en droit de l'Université de Rouen Normandie**Chercheur-associé du CDMO EA 1165 de l'Université de Nantes**Associé à l'I.R.J.I. François-Rabelais EA 7496 de l'Université de Tours***Résumé**

Le littoral fait preuve d'une double littoralisation successive ; il a été combiné initialement avec une zone assimilée en droit de la mer, telle que la mer territoriale, et plus tard avec les trains et le tourisme et il a été embelli par la tendance à faire des bains en mer. Couramment, cet espace convoité est réglé par le droit du littoral, lequel, comme celui des ports, constitue une branche sui generis de la catégorie des droits maritimes. En outre, la Méditerranée est une mer exceptionnelle, avec Venise comme point de référence.

L'approche du littoral devrait être adaptée aux divers défis de la littoralisation et axée sur le principe d'hospitalité. Ce terme est absent inter alia pas seulement à l'article applicable L321 du code de l'environnement dans l'ordre juridique français mais aussi dans la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, laquelle est aussi distanciée du vocable classique «État côtier».

Mots-clés

droit du littoral, hospitalité, littoralisation, Méditerranée, mer territoriale

Abstract

The coast shows a double successive littoralization; it was combined initially with an assimilated zone in the law of the sea, such as territorial sea, and later with trains and tourism and it was embellished by the tendency to bathe at sea. Currently, this coveted space is regulated by the coastal law, which, like that of ports, constitutes a sui generis branch of the category of maritime laws. Besides, the Mediterranean is an exceptional sea, with Venice as a point of reference.

The approach to coast should be adapted to the various challenges of littoralization and be based on the principle of hospitality. This term is absent inter alia not only from the applicable article L321 of the environmental code in the French legal order but also from the Convention on the protection of the underwater cultural heritage, which is also distanced from the classic term 'coastal State'.

Keywords

coastal law, hospitality, littoralization, Mediterranean, territorial sea

Introduction

Le littoral est une zone sinueuse, où s'établit le contact entre la mer ou un lac et la terre tandis qu'il a un champ d'application conceptuelle plus ample que celui du concept du rivage et de la côte¹. Ces derniers termes désignent respectivement les domaines du littoral soumis directement ou indirectement à l'action de la mer. Il constitue un espace pas seulement à la limite dans l'espace mais aussi assez controversé dans le temps.

Nous supposons que le littoral constitue une zone hospitalière.

La présente étude focalise sur le littoral en tant qu'espace physique, mais en particulier du point de vue social et notamment du droit.

¹ La présente étude a une thématique relative à l'« Axe 3. Mer protégée » du programme de recherche 2022-2026 du Centre de Droit Maritime et Océanique (CDMO) de l'Université de Nantes.

D'abord, elle présente le phénomène historique de métamorphose graduelle du littoral en territoire convoité, suite des évolutions diverses, dont les relatives aux loisirs (I).

Ensuite, elle porte sur la question d'existence d'un véritable faisceau de droits maritimes, selon l'expression consacrée par l'école nantaise (II).

Après cette unité introductive, elle part du général vers le spécial, tout en se référant au contenu de la branche qui régit le littoral (III).

Puis, elle désigne la question de sous-valorisation du patrimoine culturel du littoral et des eaux continentales (IV).

Suite de cette analyse, elle jette lumière à la projection du pouvoir du pays côtier sur la mer et à l'éclipse du terme répandu « pays côtier » dans la Convention de l'Unesco sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, signée le 2001 et mise en vigueur en 2009 (V).

Enfin, elle approfondit au sujet par une analyse spécialisée, qui porte sur une vaste région géographique, telle que la Méditerranée. Cet espace mérite une approche en part, compte tenu qu'il constitue une mer exceptionnelle, dotée d'un grand patrimoine culturel (VI).

I. La littoralisation

Le littoral a été traditionnellement considéré comme objet de crainte et de répulsion. Il n'était pas question uniquement des dangers liés à des phénomènes physiques mais aussi à des activités humaines, telles que la criminalité des pirates. À titre d'exemple, les habitants de la Crète sont revenus aux côtes à peine environ en 1930, après une distanciation d'ordre de 400 ans à cause du problème de piraterie.

Avec la politique de stabilisation du trait de côte par la plantation des dunes lancée par Napoléon Bonaparte (décret du 14 décembre 1810), puis avec le développement du chemin de fer, de véritables « stations balnéaires » vont être créées sur la plupart des façades littorales: le projet de « chemin de fer de Paris à la mer » est lancé au début des années 1830 et permet la desserte de Rouen en 1842, puis du Havre en 1847 et enfin de Dieppe et de Fécamp en 1849². Avec le développement du phénomène de la nouvelle activité de balnéothérapie, la perception du littoral évolue d'une manière progressive. Il est indicatif de l'inquiétude sur l'avenir de nouvelles destinations que Victor Hugo vilipende l'industrie touristique dans son ouvrage « Le Voyage vers les Pyrénées », de 1843. Il visite Biarritz, qui commence à être à la mode, et il écrit au sujet de ce village : « *Je n'ai qu'une peur, c'est qu'il devienne à la mode* »³. Une trentaine d'années plus tard, Arthur Rimbaud compose le poème « Promontoire », lequel porte sur un promontoire gigantesque vu par un brick au large et illustre le littoral en tant que source d'inspiration poétique⁴.

Si au XIXe siècle a émergé un conflit d'usage entre les anciennes activités maritimes et agricoles implantées de longue date sur le littoral et les nouvelles activités touristiques qui ont connu une expansion considérable au XXe siècle, cette situation s'est encore complexifiée au début du XXIe siècle avec le développement de la production d'électricité

² N. Hutten, *Chapitre 511. Objectifs et champ d'application de la loi du 13 janvier 1986, dite loi littoral*, in P. Chaumette (dir.), *Droits Maritimes*, 4^e édition, Dalloz, 2021, p. 1168.

³ R. Vainopoulos, S. Mercier, *Le Tourisme*, Le Cavalier Bleu Editions, 2009, p. 19.

⁴ L. Forestier (éd.), *Rimbaud. Poésies. Une saison en enfer. Illuminations*, Gallimard, 1984, p. 188.

à partir des sources d'énergie renouvelable⁵. À titre d'exemple, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui constitue le texte législatif emblématique de la nouvelle ère de la politique française dans le domaine de l'énergie, a facilité l'implantation des éoliennes dans les communes littorales. Il conviendrait d'ajouter qu'il existait déjà des réglementations sectorielles applicables de façon plus ou moins spécifique à certaines filières des énergies renouvelables terrestres, dont les éoliennes, et qui contiennent des mécanismes permettant, préalablement à la réalisation d'un projet, de s'assurer que celui-ci est respectueux des paysages ; on peut d'ailleurs y voir l'expression d'une forme de police de l'esthétique⁶. Il est aussi notable que la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a fait sortir du champ d'application de la loi littoral les ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans certains territoires littoraux isolés.

Dès lors, le littoral est devenu aujourd'hui un des espaces les plus attractifs et les plus convoités⁷. Dans cet ordre d'idées une forte tenance à la littoralisation est constatée, laquelle consiste en processus géographique par lequel les populations et les activités économiques se rapprochent de plus en plus du littoral. La densité de population du littoral en France est actuellement 2,5 fois plus élevée que la moyenne nationale et continue de croître. Mais l'accélération de la littoralisation et la perte de biodiversité constituent des facteurs de dégradation du littoral, lequel, par sa localisation à l'interface entre la terre et la mer, est une zone à forts enjeux environnementaux, sociaux et économiques.

II. Les droits maritimes

Le littoral est doté de son propre droit, lequel pourrait être classé dans une catégorie des branches thématiques complémentaires, tels que les droits maritimes. Il est d'abord notable que le vocable «maritimiste» pourrait être considéré assez représentatif de l'état des choses, en particulier en ce qui concerne la doctrine française, laquelle l'a introduit⁸. De plus, il conviendrait de signaler que les premières règles ont concerné le transport des marchandises par mer, l'implantation d'installations portuaires, d'établissements humains et les règles de la vie des marins tandis que par la suite, le droit a évolué pour protéger hommes et marchandises, régler le navire de sa naissance à sa mort y compris par démantèlement, avant de s'étendre aux ressources de la mer devenues objet de convoitise⁹.

Donc, il serait pertinent de faire parole pas d'un droit maritime mais d'une multiplicité de droits de cette thématique ; en effet il existe plusieurs droits maritimes (droit international de la mer, droit maritime commercial, droit du navire, droit social des gens de mer, droit du littoral, droit des ports, droit des pêches maritimes, droit de l'aquaculture, droit des ressources non vivantes, protection de l'environnement marin), lesquels sont marqués par une forte spécificité du fait de la complexité du milieu physique de l'hydrosphère, de

⁵ N. Hutten, *Chapitre 511. Objectifs et champ d'application de la loi du 13 janvier 1986, dite loi littoral*, op. cit., p. 1168.

⁶ B. Le Baut-Ferrarese, *Les énergies marines renouvelables et la protection des paysages*, in Boilet, G. Goffaux Callebaut (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Actes du colloque de Brest 23 et 24 juin 2016*, Éditions A. Pédone, Paris, 2018, pp. 139.

⁷ B. Kalaora, *Le conservatoire du littoral ou l'invention d'une autre raison patrimoniale*, Petites affiches, 2 janvier 1995, n° 1, p. 14.

⁸ Voir P. Chaumette, *Avant propos*, in P. Chaumette (dir.), *Droits Maritimes*, 4^e édition, Dalloz, 2021, p. VIII.

⁹ M. Joyau, *Existe-t-il un droit maritime du patrimoine ?*, in N. Boilet, G. Goffaux Callebaut (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Actes du colloque de Brest 23 et 24 juin 2016*, Éditions A. Pédone, Paris, 2018, p. 71.

l'importance de la tradition historique remontant à l'Antiquité, du pragmatisme des solutions retenues et de l'esprit de compromis qui a dicté des règles applicables au plus grand nombre¹⁰. Le statut du droit maritime en tant que droit pluriel¹¹ constitue un acquis doctrinal ; l'école de pensée de l'Université de Nantes a déjà pu consacrer et répandre depuis trois décennies ce nouveau concept, notamment autour de son initiative éditoriale de l'ouvrage collectif intitulé «Droits Maritimes»¹². Il faut entendre l'expression «Droits Maritimes» au pluriel, car la matière dépasse les règles concernant les activités des humains en mer; elle concerne autant les espaces marins, mais aussi terrestres, tels que les ports et le littoral¹³. Il en résulte que le droit du littoral et le droit connexe des ports constituent deux branches sui generis, à thématique mixte, terrestre et aquatique à la fois.

III. Le droit du littoral

Selon une approche doctrinale, le droit du littoral n'est pas à proprement parler une branche du droit mais il repose sur un triptyque issu de trois corpus juridiques bien distincts: d'abord le droit de l'urbanisme avec les dispositions particulières au littoral; ensuite le droit de l'environnement avec le développement de politiques publiques et le recours à des instruments de protection spécifiques; enfin, le droit administratif des biens auquel il faut ajouter un certain nombre de polices administratives spéciales¹⁴.

Au tournant des années 1970 le pouvoir en France a pris conscience de la nécessité de protection du littoral. Il en résulte l'adoption de la loi du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Créée par cette loi, la mission du Conservatoire est aujourd'hui définie au sein du code de l'environnement: il mène «*une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent*». Cela est assuré par des techniques diverses, telles que l'affectation, l'achat, la préemption et l'expropriation.

En outre, le législateur de la loi emblématique du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral, aujourd'hui codifiée à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, s'est contenté de citer que «*Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur*». Cette disposition introductive renvoie essentiellement au contenu d'une science autre que le droit, telle que la géographie, qui fait parole de la limite qui sépare la mer de la terre, laquelle en réalité n'est pas fixe mais dynamique dans le temps.

Il est notable qu'il existe une autonomie de la loi littoral, par rapport à la réalité géographique de cet espace. Cela est bien le cas de l'article 2, selon lequel «*sont considérées comme communes littorales au sens de la présente loi les communes de métropole et des départements d'outre-mer riveraines [...] des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares*». Dans le droit contemporain, le littoral n'est donc plus seulement ce *litus maris* que les romains définissaient comme la portion de terre

¹⁰ P. Chaumette, *Chapitre 011. Textes applicables*, in P. Chaumette (dir.), *Droits Maritimes*, 4^e édition, Dalloz, 2021, p. 3.

¹¹ M. Joyau, *Existe-t-il un droit maritime du patrimoine ?*, *op. cit.*, p. 71.

¹² Voir P. Chaumette, *Avant-propos*, *op. cit.*, p. V.

¹³ P. Chaumette, *Avant-Propos*, ADMO, Tome XL-2022, p. 13.

¹⁴ Anonyme, *Livre 5. Le droit du littoral*, in P. Chaumette (dir.), *Droits Maritimes*, 4^e édition, Dalloz, 2021, p. 1161.

«jusqu' où s'étend le plus haut flot d'hiver», c'est-à-dire l'estran, tandis que l'ouverture vers les communes riveraines des grands lacs ou des étangs salés s'explique par le fait que ces plans d'eau intérieurs sont exceptionnels soit par leur étendue, soit par leur consistance ; ils sont donc assimilés à la mer elle-même¹⁵. En tout cas, l'estran, appelé aussi en termes administratifs et juridiques «zone de balancement des marées», constitue le centre de gravité de la notion juridique du littoral.

L'approche unitaire de la défense des rivages, qu'il s'agisse des eaux douces ou salées, est conforme à la redéfinition contemporaine de la ressource en eau en droit de l'Union européenne, depuis la directive cadre eau, n° 2000/60/CE¹⁶. Depuis le début du XXIe siècle, quelques outils caractéristiques du droit de l'eau se sont progressivement *maritimisés* ; c'est le cas de la littoralisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi), exercée depuis 2018 par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Epci-FP), pour l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers¹⁷. À l'inverse la réflexion des juristes *maritimistes* sur les déchets, notamment plastiques, interroge aujourd'hui la continuité terre-océan¹⁸.

L'article L321-1 fait preuve d'un équilibre institutionnel lequel repose sur les trois piliers suivants:

- La préservation du littoral contre les divers types de dégradation, dont l'érosion du territoire et la submersion marine,
- La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, nautiques et balnéaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes,
- Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, des activités aquacoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme.

Les activités aquacoles et l'industrie sont des éléments nouveaux par rapport au contenu classique du loi littoral tandis que le tourisme constitue une constante valable dans le temps. En effet, le littoral pourrait être aussi le théâtre du développement touristique, illustré par le classement des communes en stations de tourisme, conditionné par la mise en œuvre d'une politique tendant à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires (et, pour être de bonne foi, la mise en valeur « de leurs ressources naturelles, patrimoniales »¹⁹. Les atteintes au patrimoine ne sont pas négligeables, comme cela est le cas de l'urbanisation forte au détriment des espaces naturels et de la qualité des paysages, du développement des infrastructures comme les ports de plaisance, la multiplication des équipements, l'installation des campings etc.

En bref, il en résulte le triptyque «protection de l'environnement – développement des activités économiques maritimes – développement des activités terrestres implantées sur le

¹⁵ N. Hutten, *Chapitre 511. Objectifs et champ d'application de la loi du 13 janvier 1986, dite loi littoral*, op. cit., p. 1167.

¹⁶ Ph. Marc, F. Mynard, *La littoralisation de la compétence Gemapi : l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers*, Droit de l'environnement n° 306 – Décembre 2021, p. 441.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ L. Touzeau-Mouflard, A. Verjat, *La protection et la mise en valeur du patrimoine maritime immobilier*, in Boilet, G. Goffaux Callebaut (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Actes du colloque de Brest 23 et 24 juin 2016*, Éditions A. Pédone, Paris, 2018, p. 109.

littoral». Mais il ne faudrait pas perdre de vue le fait que dès le début on a prévu, dans la loi littoral, un autre objet, lequel occupe la place première parmi les quatre objets de la politique publique sur le littoral : « *La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral* ». Il s'agit d'une politique importante étant donné qu'elle considère le littoral comme un véritable point de référence dans la dynamique de la recherche scientifique et de l'innovation, représentée inter alia par de nouveaux moyens de transport comme cela a été auparavant le train, chose qui est dictée par la nature des choses ; le littoral sert de trait d'union entre deux milieux, le terrestre et le marin, et offre divers possibilités de développement économique et aussi de consommation, illustrée par les loisirs et notamment le tourisme.

En outre, l'article L321-9 du code de l'environnement organise l'accès aux plages d'une manière ouverte tout en consacrant une forme de démocratie économique participative, propre à la nature des choses dédiées à l'usage commun: « *L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines*».

D'une manière complémentaire, la loi littoral a explicité les pouvoirs de police du maire au sujet de police des baignades et des activités nautiques. Selon l'article L. 2113-23 du CGCT cet agent administratif exerce la police avec des engins de plage et des engins non immatriculés tandis que cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.

Il est notable qu'un épisode très médiatisé à niveau international a eu lieu en France, à l'été 2016. Certains maires ont pris l'initiative de prohiber le port du burkini sur les plages, en s'appuyant sur leur pouvoir de police. Ils invoquaient des risques de trouble à l'ordre public, menacé selon eux par des tenues manifestant une apparence religieuse. Mais le Conseil d'État a émis une ordonnance le 26 août, saisi en urgence par la Ligue des droits de l'homme et le Collectif contre l'islamophobie en France²⁰. À l'anniversaire de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le prétoire a décidé de suspendre un arrêté anti-burkini pris le 5 août dans la commune de Villeneuve-Loubet (Alpes Maritimes). La plus haute juridiction administrative a jugé, dans sa décision qui était très attendue, que le maire a selon la loi le pouvoir de prendre des mesures réglementaires pour le maintien de l'ordre public et la protection de la santé publique aux plages, qui doivent être nécessaires et proportionnées par rapport au but à atteindre. Mais « *le maire ne peut, sans excéder ses pouvoirs de police, édicter des dispositions qui interdisent l'accès à la plage et la baignade aux personnes qui portent une tenue manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse alors qu'elles ne reposent ni sur des risques avérés de troubles à l'ordre public ni sur des motifs d'hygiène ou de décence* ». Il en résulte que le prétoire a renforcé l'idéal de tolérance, essentiellement de l'hospitalité de l'univers social dans le paysage du littoral tandis que quelques jours avant l'émission de cette ordonnance,

²⁰ A. Maniatis, *Les droits au tourisme et à l'hospitalité. Étude de droit du tourisme*, Éditions universitaires européennes, 2022, p. 96.

les prohibitions en cause avaient poussé à la Ligurie quelques femmes qui désiraient porter des burkinis, d'où une forme de tourisme international du littoral²¹.

IV. Sous-valorisation du patrimoine culturel du littoral et des eaux continentales

Le rapprochement entre le patrimoine naturel et le patrimoine culturel du littoral, semble-t-il voulu par le législateur, est manifeste dans la loi littoral. Il a été formulé dans l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme créé par l'article 3 de ce texte. Le législateur voulait en effet appréhender globalement les espaces à protéger en prévoyant que: «*Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral... Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver*»²². Cependant, ce rapprochement tout à fait intéressant est resté sans suite puisqu'il ne s'est pas vraiment retrouvé dans le décret d'application du 20 septembre 1989 précité. Les dispositions précitées de l'article L. 146-6 ont été reprises à l'article L. 121-23 (nouveau) du code de l'urbanisme, tandis que celles de l'article R. 146-1 l'ont été à l'article R. 121-4 (nouveau) du même code. Il en résulte que le droit continue d'envisager séparément les deux aspects du patrimoine littoral, tout en privilégiant le patrimoine naturel sur le patrimoine culturel. En tout cas, il est remarquable que le patrimoine maritime n'est pas un patrimoine comme les autres ; il est plus fragile, plus exposé²³. La doctrine n'a pas omis de s'interroger sur l'intérêt de l'adoption d'instruments de protection spécifiques²⁴.

D'une manière comparable, selon l'article 28 de la Convention précitée sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, au moment où il ratifie, accepte, approuve la présente Convention ou y adhère ou à tout moment par la suite, tout État partie peut déclarer que les règles de l'annexe s'appliquent à ses eaux continentales qui ne présentent pas un caractère maritime. Quelques pays membres ont fait usage de cette faculté, en déclarant que les règles de l'annexe s'appliqueront aux «eaux intérieures» (au sens d'eaux continentales) n'ayant pas un caractère maritime. Mais il s'agit d'une très faible minorité, laquelle regroupe l'Algérie, la Belgique, l'Estonie, le Guatemala, la Suisse et l'Ukraine, chose qui s'avère problématique. Il semble paradoxal qu'une Convention sur le patrimoine subaquatique et non pas littéralement «maritime» n'ait pas les eaux continentales comme champ d'application a priori. Ce déficit a été combiné dans la pratique inter alia par le manque d'intérêt de la grande majorité des États parties, comme la France, à les y placer. Si l'on tient compte du fait que selon l'article 7 par. 3 de la Convention le pays côtier est exempté de l'obligation d'informer l'État du pavillon partie à la Convention et les autres États ayant un lien vérifiable, en cas de découverte de navires et aéronefs d'État identifiables dans ses eaux intérieures, il en résulte qu'il existe une série de zones à responsabilité restreinte, à savoir le cas échéant inexistante ou du moins limitée, de l'État partie. Cela est le cas surtout

²¹ S. Franchi, *I divieti francesi spingono in Liguria veli e burkini*, Il Secolo XIX Martedì 23 agosto 2016, p. 1.

²² M. Joyau, *Existe-t-il un droit maritime du patrimoine ?*, in Boilet, G. Goffaux Callebaut (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Actes du colloque de Brest 23 et 24 juin 2016*, Éditions A. Pédone, Paris, 2018, pp. 68-69.

²³ L. Touzeau-Mouflard, A. Verjat, *La protection et la mise en valeur du patrimoine maritime immobilier*, in Boilet, G. Goffaux Callebaut (dir.), *Le patrimoine maritime : entre patrimoine culturel et patrimoine naturel. Actes du colloque de Brest 23 et 24 juin 2016*, Éditions A. Pédone, Paris, 2018, p. 110.

²⁴ P.-L. Frier, *La qualification juridique du patrimoine culturel et maritime*, in M. Cornu et J. Fromageau (dir.), *Le patrimoine culturel et la mer. Aspects juridiques et institutionnels*, L'Harmattan, 2002, tome I, p. 97.

des eaux continentales, lesquelles sont juridiquement assimilées à la terre, mais aussi des eaux intérieures, lesquelles constituent la véritable zone grise du droit de la mer; plus on est proche de la terre, plus la souveraineté culturelle du pays riverain est accrue et voire potentiellement éloignée de la normativité de la Convention.

V. La projection du pouvoir du pays côtier sur la mer et son anonymisation

D'une part, la mer territoriale a émergé en tant que zone du droit de la mer au XVIIe siècle pour des raisons de défense nationale, d'où une « littoralisation » de la zone marine du littoral, à savoir d'une ex-partie de la haute mer, en termes du droit de la mer. D'autre part, il existe comme contre-poids le droit des navires étrangers au passage innocent par la mer territoriale d'un État côtier, lequel est réglé par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et constitue un facteur de promotion de la navigation internationale. Cette garantie est associée aux nécessités de la navigation lorsqu'elle s'effectuait avec des voiliers, qui pour des raisons de sûreté naviguaient près des côtes. Il conviendrait d'ajouter que les voiliers sont maintenus grâce au fait qu'ils sont dédiés aux loisirs et aux sports nautiques. Qui plus est, le tourisme et le nautisme ont longtemps été, chacun de leur côté, des leviers du développement territorial des régions littorales et intérieures tandis que progressivement le rapprochement institutionnel, fonctionnel et commercial des deux activités a donné naissance à un « tourisme nautique » qui contribue à dynamiser les espaces concernés²⁵.

Depuis les années 1970, la jurisprudence du Conseil d'État admet que le territoire des communes s'étend en mer : dans un arrêt du 25 septembre 1970, la Haute assemblée a considéré que les pouvoirs de police du maire, et la responsabilité qui en découle, incluent « la prévention des noyades et les secours à porter à leurs victimes »²⁶. Le dialogue visuel terre-mer forme la consistance de l'espace des eaux nationales du pays côtier, que l'on nomme parfois aussi, plus poétiquement, « mer des rivages » ou « mer du littoral », et que le droit appréhende, pour sa part, en tant que « partie de la mer sous la souveraineté de l'État riverain : eaux intérieures et mer territoriale »²⁷. En tout cas, on ne peut pas considérer que le territoire communal s'étend sur le sol et le sous-sol de la mer territoriale – qui fait pourtant partie du domaine public maritime – c'est-à-dire jusqu'à 12 miles marins des côtes²⁸. À titre d'exemple, le Conseil d'État dans un arrêt du 5 juillet 1999 a jugé qu'une concession de sable marin située à 4 miles marins et demi du rivage ne se situe pas sur le littoral et donc qu'on ne peut pas lui appliquer la loi littoral qui limite ou interdit les extractions de matériaux lorsqu'elles risquent de compromettre directement ou indirectement l'intégrité des plages.

Il est notable que le terme « État côtier » de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1982, n'a pas été retenu dans la Convention précitée de l'Unesco. Durant la négociation pour la conclusion de cet instrument juridique, la grande majorité des délégations présentes étaient prêtes à étendre la juridiction du pays riverain en matière du patrimoine culturel subaquatique sur le plateau continental et dans la ZEE mais une turbulente minorité y était résolument opposée, craignant qu'une telle extension puisse

²⁵ N. Bernard, *Nautisme et tourisme : une convergence au bénéfice des territoires*, Études caribéennes, décembre 2018.

²⁶ N. Hutten, *Chapitre 511. Objectifs et champ d'application de la loi du 13 janvier 1986, dite loi littoral*, op. cit., p. 1171.

²⁷ B. Le Baut-Ferrarese, *Les énergies marines renouvelables et la protection des paysages*, op. cit., pp. 121-122.

²⁸ N. Hutten, *Chapitre 511. Objectifs et champ d'application de la loi du 13 janvier 1986, dite loi littoral*, op. cit., p. 1172.

altérer l'équilibre délicat obtenu en 1982²⁹. La négociation a eu comme résultat la radiation de l'expression « État côtier » du texte entier, laquelle selon une minorité d'États, aurait évoqué une extension de juridiction des États côtiers³⁰. Il conviendrait de signaler que le texte entier de la Convention, l'annexe incluse, ne fait aucun usage du terme « hospitalité » tandis que l'hospitalité est intrinsèquement liée au principe consacré de la collaboration entre le pays côtier et les autres États parties intéressés.

VI. Le cas de la Méditerranée en tant que mer exceptionnelle

La Méditerranée a été caractérisée en tant que mer exceptionnelle³¹. Le droit de la mer, tel qu'il est défini dans la Convention de 1982, est souvent appelé droit des océans (*Ocean Law*) dans la mesure où il n'a pas été conçu pour les *Mers fermées ou semi-fermées*, auxquelles la Convention consacre sa Partie IX, chose qui en partie explique pourquoi il y a toujours eu des lectures méditerranéennes de la Convention, et une interprétation adaptée du droit de la mer, ce qui est d'autant plus nécessaire compte tenu des caractéristiques géographiques et géopolitiques de cette mer exceptionnelle³². Si la doctrine a éloquemment désigné la Méditerranée en tant que mer exceptionnelle, il conviendrait d'ajouter que le patrimoine culturel méditerranéen est unique du fait qu'il englobe les racines historiques et culturelles communes de nombreuses civilisations³³. La zone méditerranéenne (qui se prolonge jusqu'en Afghanistan) est censée être la seule au monde où l'été – l'époque des grandes chaleurs – est aussi la saison où il ne pleut guère³⁴. Il est aussi notable que les vestiges préhistoriques subaquatiques, qui consistent notamment en grottes habitées pendant la préhistoire et qui se trouvent à l'heure actuelle submergées, sont particulièrement nombreuses dans le sud de la France, comme cela est le cas de la grotte du corail à Villefranche-sur-Mer (Alpes Maritimes) ou la grotte de Cosquer, découverte en 1985 par le plongeur Henri Cosquer dans les Calanques, près de Marseille³⁵. De plus, les pays méditerranéens sont dotés de nombreux vestiges de villas englouties, chose qui fait preuve d'une grande tradition historique de tourisme terrestre.

Qui plus est, couramment ils font preuve d'un grand développement touristique et certains lieux sont emblématiques pour le phénomène de surtourisme à climax mondial, comme cela est le cas de Venise et de l'île de Santorin. La cité des Doges est régulièrement submergée : en novembre 1966, en novembre 2012, en octobre 2013, près de 90% de la ville ont été inondés tandis que la situation de fréquentes inondations tient à la montée du niveau marin liée au changement climatique et à l'affaiblissement du sol de la lagune due à l'histoire même de ce littoral et à l'exploitation des eaux souterraines³⁶. Elle constitue un cas particulier, sinon exceptionnel, inter alia quant au cas des gondoles. En effet, les

²⁹ V. Mainetti, *La protection du patrimoine culturel subaquatique*, in A. Camara & V. Négri (dir.), *La protection du patrimoine archéologique. Fondements sociaux et enjeux juridiques*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 194.

³⁰ T. Scovazzi, *La convention sur la protection du patrimoine culturel sub-aquatique*, *Annuaire français de droit international*, volume 48, 2002, p. 587.

³¹ A. Maniatis, *La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*, *Neptunus e.revue* 2023/1.

³² N. Ros, *Le droit international de la mer à l'épreuve en Méditerranée orientale*, *ADMO Tome XXXIX – 2021*, pp. 19-20.

³³ T. Scovazzi, *La convention sur la protection du patrimoine culturel sub-aquatique*, *op. cit.*, p. 589.

³⁴ Y. Lacoste, *La Méditerranée, un bassin identitaire*, *L'Atlas de l'eau et des océans*, La Vie - Le Monde, Hors-série, p. 107.

³⁵ V. Mainetti, *La protection du patrimoine culturel subaquatique*, *op. cit.*, p. 144.

³⁶ Y. Veyret, *Puissance et fragilité des villes hydrauliques*, *L'Atlas de l'eau et des océans*, La Vie - Le Monde, Hors-série, p. 70.

gondoles seraient en principe disparues dans les années 1950, à cause de l'utilisation des moyens motorisés de transport³⁷. Venise fait preuve de particularités même face à des autres sites du patrimoine mondial de l'Unesco, dont l'inscription à ce titre peut ne pas avoir uniquement des effets bénéfiques d'ordre socioculturel et écologique³⁸. Cela est valable d'autant plus à partir de 2016, année marquée par la hausse de visiteurs au nombre de 30.000.000. Venise essaie de gérer les flux des touristes, en adoptant des mesures qui peuvent même dissuader les gens pour une future visite. À titre indicatif, on a séparé les lignes des bateaux de transport interne pour les résidents de celles des touristes et une interdiction a été introduite quant à la circulation des valises à roulettes sur le pavé.

À l'afflux courant très élevé de touristes de la Méditerranée s'ajoutent 150 millions de personnes résidant sur ses côtes (environ 17% de plus qu'en 2000) tandis que le nombre de villes riveraines de plus de 10000 habitants a presque doublé en 50 ans mais la qualité de l'eau à proximité des agglomérations est souvent déplorable³⁹. Il est aussi notable que la Méditerranée n'est pas seulement un théâtre de développement touristique par excellence, avec 300 millions de touristes par an en 2016, mais aussi une région fortement contradictoire puisqu'en même temps elle faisait preuve d'une zone de littoral fermé au tourisme international, comme cela est le cas de la Syrie et de la Libye.

En ce qui concerne le tourisme littoral, à la ville côtière grecque de Marathon, qui est le symbole d'une destination unique en son genre et au passé chargé d'histoire, la municipalité a investi dans des installations dont la haute qualité assure un accès aisé aux personnes à mobilité réduite⁴⁰. À ce titre, Marathon a reçu en 2013 le titre de destination européenne d'excellence « EDEN », selon une indication de la Commission européenne⁴¹. L'ironie du sort est là, cinq ans plus tard la région de Marathon en pleine saison balnéaire, compte tenu, inter alia, de la morphologie adverse du littoral et des constructions privées arbitraires bloquant l'accès à la mer, a été devenue le théâtre d'une centaine de victimes d'un incendie⁴². Cet incident, à Mati, est placé premier, pas seulement au niveau de l'Europe mais à climax mondial, à la seule exception de deux cas précédents en Australie. Quelques citoyens ont tenté de sauver leur vie en trouvant refuge à l'espace marin, chose qui a provoqué l'immixtion de la capitainerie du port et a indirectement désigné, d'une manière dramatique, une des maintes valeurs de la flotte de pêche. Il en résulte le principe de l'unicité de diverses catégories de navires, particulièrement en cas d'incident de protection civile. La tentative d'attribuer la tragédie située à Mati au changement climatique n'a pas été couronnée par succès étant donné que ce phénomène, lequel à l'entre-temps a été transformé en crise climatique à climax international, n'est pas suffisant pour servir de justification pour la perte de ces gens et les erreurs des services publics impliqués.

³⁷ A. Maniatis, *Aspects de la Politique Commune des Pêches (PCP) avec emphase au tourisme*, Neptunus e.revue, vol. 25, 2019/3.

³⁸ A. Maniatis, *Les droits au tourisme et à l'hospitalité. Étude de droit du tourisme*, op. cit., pp. 87-88.

³⁹ A. Salles, M. Valo, *Plages et blessures de la grande bleue*, L'Atlas de l'eau et des océans, La Vie - Le Monde, Hors-série, p. 109.

⁴⁰ A. Maniatis, *Aspects de la Politique Commune des Pêches (PCP) avec emphase au tourisme*, op. cit.

⁴¹ Commission européenne, *Une stratégie européenne pour plus de croissance et d'emploi dans le tourisme côtier et maritime*, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/coastal-and-maritime-tourism_fr.pdf.

⁴² A. Maniatis, *Actualité du droit hellénique. Le droit à la protection contre les incendies de forêt*, RSC - 1 - janvier - mars 2019, pp. 221-222.

En outre, au plan écologique, la Méditerranée est emblématique pour le problème de perturbation de son écosystème à cause de la mauvaise gestion du ballast ; l'arrivée d'espèces invasives dans les eaux de ballast de navires a généré le terme « espèces envahissantes de Lesseps ». Plus de la moitié des 900 espèces non indigènes qui ont été observées en Méditerranée et en mer Noire se sont établies de manière permanente et sont en train de se développer, ce qui suscite l'inquiétude du fait de la menace que ces organismes représentent pour les écosystèmes marins et les communautés locales vivant de la pêche⁴³. Dans cet ordre d'idées, il est notable que la Méditerranée connaît un processus de « tropicalisation » à mesure que la température de ses eaux augmente, et ce en grande partie à cause du changement climatique.

Conclusion

Ce qui se dégage de la présente analyse est que le littoral fait preuve historiquement d'une double littoralisation successive ; initialement, dans une ère préindustrielle il a été combiné avec une zone assimilée en droit de la mer, telle que la mer territoriale, qui a promu l'activité maritime de pêche, et plus tard, il a été combiné physiquement et fonctionnellement avec les trains pour le transport de personnes et de marchandises et le tourisme. Qui plus est, il a été embelli par la nouvelle tendance à faire des bains en mer.

Il est étroitement lié aussi à l'autre version des eaux de souveraineté nationale, les eaux intérieures. Donc, il est comparable avec le terme polyvalent « maritime », lequel est tout à fait apte à regrouper des activités variées, dont le tourisme maritime.

D'ailleurs, la Méditerranée constitue une mer exceptionnelle. Si cela semble être un profil bien évident au champ du droit de la mer, cette mer est extraordinaire sous divers aspects à la fois hétéroclites et importants. Qui plus est, parallèlement la doctrine a esquissé le profil d'un centre urbain hydraulique à littoral particulier, tel que Venise, laquelle est la destination touristique leitmotiv avec des caractéristiques exceptionnelles.

Enfin, pendant les dernières décennies pas seulement la littoralisation constitue une réalité mais elle a acquis un profil particulier et implique des dangers augmentés, notamment à cause du phénomène survenu de changement climatique. Parallèlement, les catégories du droit de l'eau se construisent, se reconfigurent, se réadaptent face au changement climatique⁴⁴.

L'hypothèse de travail a été confirmée étant donné que la zone du littoral s'est avérée hospitalière, même pour les nouvelles technologies et activités, illustrées par la production des énergies renouvelables, et les droits de l'homme, comme cela est le cas de l'affaire de l'interdiction du port de burkini. En tout cas, l'approche recommandée du littoral devrait être adaptée aux nouveaux défis de la littoralisation et être axée d'une manière systématique sur le principe fondamental d'hospitalité. Ce terme est absent inter alia pas seulement à l'article applicable L321 du code de l'environnement mais aussi de la convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Il est à souligner que

⁴³ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Des espèces envahissantes sont en train de changer la mer Méditerranée*, fao.org, 05/09/2022, <https://www.fao.org/fao-stories/article/fr/c/1603776/>.

⁴⁴ Ph. Marc, F. Mynard, *La littoralisation de la compétence Gemapi : l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers*, *op. cit.*, p. 441.

l'hospitalité constitue une garantie polyvalente dotée d'une importance transversale, bien au-delà du domaine du tourisme...