

**APPROCHE STRATEGIQUE
DES CONTRAINTES :
COMPETENCES MARITIMES
ET COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Par

Fabien SCHAEFFER,
Doctorant en droit public
Université de Toulon, laboratoire CERC

Résumé : L'accélération du phénomène de territorialisation des espaces maritimes conduit à l'émergence de véritables « territoires marins » sur lesquels s'exercent des conflits d'usages et des conflits de compétences. Les administrations déconcentrées et décentralisées, aux interfaces des enjeux socio-économiques et politiques, tendent à se rénover et sous couvert de modernisation de leur action publique, à nous informer au titre de discours sur le droit sur différentes situations nouvelles et essentielles. C'est sur la base de cette perspective réaliste, attentive aux comportements des divers opérateurs juridiques, que nous avons opté pour une approche dédiée à l'examen des diverses contraintes qui nous informent sur la signification ainsi que sur la mise en œuvre des compétences maritimes des collectivités territoriales. Cette approche, qui met en évidence les rapports entre droit et politique, permet également l'analyse des divers systèmes d'acteurs qui pèsent stratégiquement sur l'usage de ces compétences spécifiques, ainsi que l'étude des accords sur lesquels ces opérateurs stabilisent l'usage des définitions, des théories et des engagements inhérents à l'émergence de ces « nouveaux territoires ».

Mots-clés : Théorie du droit ; Droit politique ; référentialisme ; inférentialisme ; Préfet ; Collectivités territoriales ; Espaces maritimes ; Territorialisation ; Compétences ; Politiques publiques ; Intégration.

Abstract : The acceleration in the territorialisation of maritime areas is leading to the emergence of veritable « marine territories » in which conflicts of use and jurisdiction arise. Deconcentrated and decentralised administrations, at the interface of socio-economic and political issues, are tending to renovate themselves and, under the guise of modernising their public action, to inform us in the form of legal discourse on various new and essential situations. It is on the basis of this realist perspective, attentive to the behaviour of the various legal operators, that we have opted for an approach dedicated to examining the various constraints that inform the meaning and implementation of the maritime competences of local authorities. This approach, which highlights the relationship between law and politics, also allows us to analyse the various systems of actors that strategically influence the use of these specific competences, as well as to study the agreements on which these operators stabilise the use of the definitions, theories and commitments inherent in the emergence of these « new territories ».

Keywords : Legal theory ; Political law ; Referentialism ; Inferentialism ; Prefect ; Territorial authorities ; Maritime areas ; Territorialisation ; Competences; Public policies; Integration.

Introduction

Le droit constitutionnel, dans une perspective classique, se définit selon le Recteur Prélôt comme « l'ensemble des institutions grâce auxquelles s'établit, s'exerce ou se transmet le pouvoir politique dans l'État. »¹ Cette définition laisse entrevoir l'existence d'une « matrice² » politique qui nous informe sur la contribution des opérateurs juridiques à la signification des normes juridiques. Ce droit politique nous renseigne, dans la distribution des compétences, sur les organes qui forment et produisent un droit à l'interface entre les ordres juridiques interne et international. Cet usage politique du droit inhérent au droit constitutionnel est naturellement essentiel dans la détermination du champ d'application territorial de ce droit lui-même : c'est-à-dire à l'égard du pouvoir politique qui lui donne son effectivité. Notre présentation s'attachera à l'examen d'un nouveau concept « territorial » mis en œuvre par divers acteurs. Ce concept émergent a pour finalité de permettre l'engagement de compétences enchevêtrées dans la construction d'un nouveau champ de pouvoir dédié aux compétences maritimes des collectivités territoriales. Traditionnellement l'espace maritime apparaît comme relativement étranger à l'action des collectivités territoriales et s'attache davantage aux compétences de l'État.

La mer comme espace fut longtemps la *terra incognita* juridique. La notion d'espace en droit revêt des formes plurielles³, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'espaces liés à la mer. Son emploi véhicule l'idée d'un prolongement de la notion de territoire, cette dernière étant directement liée à la notion d'État et d'espace étatique. Ainsi construit sur des bases géographiques et historiques, l'espace maritime se structure par des rapports d'opposition et d'opportunité avec le territoire terrestre. Les limites maritimes ont longtemps été déterminées par des considérations défensives, allant avec la portée croissante des systèmes de protection côtiers⁴. Il a fallu que trois conférences internationales se tiennent afin de stabiliser les prétentions des États en 1982 à l'occasion de la convention de Montego Bay. Sous l'empire de ce traité, des lignes ont été tracées afin de délimiter ce qui relève du territoire des États, de leurs droits exclusifs ou de leurs juridictions notamment grâce à un équilibre aussi artificiel géographiquement qu'inédit juridiquement et reposant sur une construction juridique *sui generis*.

Cette situation contemporaine va permettre l'émergence depuis le littoral de véritables territoires marins qui sont à proclamer, à prendre ou à gérer⁵. La découverte de ressources et la prospérité de divers projets ont entraîné des conflits d'usages nécessitant une régulation. La

¹ Marcel PRELOT, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Dalloz, 1952, p32.

² Dominique ROUSSEAU et Alexandre VIALA, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. « Pages d'Amphi », 2004, p. 9.

³ P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, 8^e éd., LGDJ, 2009, n°298 ; n°662 et s.

⁴ J-S. BERGE, *Les situations en mouvement et le droit*, Dalloz, 2021, p. 52.

⁵ J. GUILLAUME, *Espaces maritimes et territoires marins*, Ellipses, 2015, P. 9.

planification territoriale devint ainsi un enjeu, de même que le plein exercice des droits souverains une compétition.

Cette situation n'est pas sans impact sur les théories juridiques qui permettent l'analyse des compétences des divers acteurs de ce système. L'impossible fixité d'une population ou d'une permanence d'activités en mer sans appui terrestre renverse le sens de la classique *constructive presence*⁶. Cette théorie pourrait ne plus seulement s'appliquer au point d'appui d'activités menaçantes de la haute mer vers la terre, mais à rebours à celui, indispensable, de la terre vers le territoire marin. Car en mer, c'est bien le système politique qui structure l'espace et ses activités et non, comme à terre, l'espace qui contraint l'organisation d'un système et son action⁷. Cette réinterprétation est accentuée par l'évolution de notre structure administrative⁸ et par la nécessité d'un dialogue qui porte sur les concepts et les significations des textes qui donnent compétence aux acteurs. En ce sens, la norme véhiculée par le droit positif reste toujours pour partie prisonnière d'une œuvre d'intelligence et surtout d'une œuvre de volonté⁹.

Dès lors et pour reprendre à notre compte la formule célèbre du professeur Hamon, il s'agit de parcourir « au grand air des faits¹⁰ » de la décentralisation les conséquences juridiques de ces nouveaux fondements de l'action en mer et du droit de s'y projeter. Notre analyse se situe résolument dans le cadre épistémique d'une approche pragmatique ayant vocation à « mener l'enquête¹¹ » au bénéfice d'une situation donnée et donc à partir d'un examen critique du droit politique¹². La mise à jour des normativités implicites ou des évolutions qui seraient invisibles à partir de grilles d'analyses a priori, seraient ainsi dévoilées par la présence de régularités.

Penser ainsi l'émergence de la norme c'est éviter de s'exposer au reproche dit de « régularisme¹³ » qui fait de la règle une instance qui serait première, de l'ordre du langage et qui aurait le pouvoir de commander d'un pur dehors aux pratiques sociales. Si la norme était bien antérieure et indépendante de ses applications, il nous serait toutefois impossible d'y remonter, sinon à de premières apparitions textuelles. C'est donc pour éviter cette aporie que nous nous attachons à l'examen des pratiques publiques. Ces régularités nous renseignent sur la règle implicite qui précède son explicitation et qui fondent l'institution de la norme.

C'est sur la base de ce réalisme normatif que nous avons opté pour une approche pragmatique des diverses contraintes qui déterminent la signification ainsi que la mise en œuvre des compétences maritimes des collectivités territoriales. En effet, la territorialisation de l'espace maritime se trouve mis en balance avec le principe de territorialité et interroge l'égalité de

⁶ Motif à l'extension des droits de l'État côtier hors de ses eaux, repris par Pierrot DAMIEN MASSI LOMBAT, *Hot pursuit : moyen dépassé pour assurer le respect des normes dans les eaux d'un État côtier ?* Revue québécoise de droit international, 2014, p. 143.

⁷ Les rapports de proportion avantagent la superstructure qui est fondatrice de territorialisation, c'est le pouvoir d'État qui institue l'action, selon la représentation du sablier territorial par J. GUILLAUME et S. CHARRIER, *Espaces maritimes et territoires marins*, Ellipses, 2015, P. 9.

⁸ Les actes successifs de décentralisation et la pratique des acteurs territoriaux autant que leur régionalisation progressive sous impulsion européenne, accentuent un exercice ambivalent devenu hétérodoxe. Il appelle à un dialogue « État-collectivités » pris en tant qu'opérateurs juridiques et habitués à construire conjointement la signification des énoncés juridiques accordant des compétences

⁹ Michel GUENAIRE, *Le prince moderne ou les limites de la volonté*, Flammarion, 1998, p. 14.

¹⁰ Léo HAMON, *Cours de droit constitutionnel*, Cujas, coll. « Les Cours de droit, 1969-1970 », Paris, p. 18.

¹¹ Selon les préconisations du Club de métaphysique PIERCE, JAMES, DEWEY.

¹² « *Droit politique*, les lois qui règlent les formes de gouvernement, qui déterminent les rapports entre l'autorité et les citoyens ou les sujets », citation du dictionnaire de l'Académie française par Marcel PRELOT, *La science politique*, 4^e éd, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1969, p. 8.

¹³ Robert BRANDOM, *Making it explicit*, Harvard university press, 1998.

compétence entre les représentants de l'État à terre et en mer, ainsi que l'application en matière maritime du principe de compétence des collectivités territoriales auxquelles la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a retiré les clauses de compétences générales pour les échelons supra-communaux¹⁴. En ce sens, le pouvoir d'un opérateur juridique n'est pas tant un attribut que le produit de la combinaison d'un ensemble de facteurs. Il existe alors des stratégies externes et des stratégies internes que nous allons appréhender comme des stratégies référentielles en nous attachant à examiner les diverses contraintes qui informent ce champ. Plus exactement, nous allons étudier les pratiques et les argumentations juridiques développées par les divers acteurs de ce système d'actions et ceci dans la perspective de la mise en place d'un « jeu de langage » qui donne sa forme et sa substance aux discours juridiques et à l'élaboration du droit positif dominant.

Pour répondre à ces exigences, nous allons tenter de mettre en lumière les relations complexes qui contribuent à tisser la situation juridique à laquelle vont obéir les acteurs. Il s'agira, là encore, de prendre acte d'une lecture pragmatique des règles. Il conviendra donc selon la formule requise d'enquêter au cœur de la situation afin de percevoir les diverses règles implicites qui expliquent l'effectivité du droit lui-même. Nous nous proposons d'aborder cette question sous trois angles complémentaires : d'abord, par l'entremise de la référence propre à l'existence de ce jeu de langage il s'agira de s'attacher aux significations qui sont en jeu entre les acteurs (I) ; ensuite, par l'examen des inférences inhérentes aux articulations des argumentations des acteurs il s'agira de questionner les contraintes argumentatives des acteurs (II) ; enfin par l'étude de la déférence de certaines significations juridiques stabilisées par l'intervention d'acteurs spécifiques il s'agira de comprendre l'émergence de certaines notions et théories nouvelles liées à la répartition des compétences (III).

I. La sémantique administrative : une référence de la formation socio-spatiale d'un territoire marin.

Il est une curiosité bien souvent relevée par la doctrine que celle de mettre sous le même vocable, territoires terrestres et territoires marins. Le Professeur Jacques Guillaume le pose ainsi : « là où le pouvoir est complexe dans ses attributions qui sont à partager entre l'État et ses collectivités territoriales, il est ici exclusif, la mer étant avant tout la mer de l'État jusqu'aux limites des juridictions nationales.¹⁵ » Toutefois, la régionalisation d'un « ordre océanique¹⁶ » à l'échelle des bassins maritimes ou des sous-bassins, met en place un ensemble de plus en plus stable d'activités, de relations et souvent de rapports de force entre les usages publics et privés de la mer. L'organisation de ces conflits d'usages est le moteur d'une planification spatiale de l'espace maritime qui fait territoire.

Dès lors il est un mille-feuille, à l'instar de l'administration, dont les nombreuses composantes sont très étroitement imbriquées les unes dans les autres. Le produit de cette formation socio-spatiale¹⁷ met alors en résonance des instances socio-économique, idéologique

¹⁴ Le principe de libre administration n'induit pas nécessairement que toutes les collectivités disposent d'une compétence générale qui ne constitue pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République, Décision n°2010-618 du conseil constitutionnel, 9 décembre 2010.

¹⁵ J. GUILLAUME, *Espaces maritimes et territoires marins*, Ellipses, 2015, P. 9.

¹⁶ A. VIGARIE, *Économie maritime et géostratégie des océans*, Paradigme, 1990, 44 p.

¹⁷ G. DI MEO, *Géographie sociale et territoires*, Nathan, 1998, 320 p.

et politique. Ces instances d'un modèle géographique ne sont pas sans symétrie avec le modèle administratif qui la structure. L'administration est également perçue comme un système de relations à l'intersection desquelles elle se trouve placée et qui unissent les quatre différentes instances qui la composent : politique, économique, sociétale et administrative.

La conduite des politiques publiques relève d'un processus collectif et contributif fondé sur la coopération entre cette multiplicité d'acteurs agissant de façon coordonnée¹⁸. En France, comme dans la plupart des démocraties occidentales, elle repose sur un modèle d'administration dit d'intégration, c'est à dire se structurant par rapport à lui et à sa capacité à varier en fonction d'une réalité empirique. L'intégration, qu'elle soit absolue, relative ou absente, est conçue dans cette perspective comme le mode de structuration interne de l'appareil administratif.

Ainsi placée à l'interface entre les instances politiques, économiques et sociétales, l'étude de l'organisation administrative et de ses effets de « crise¹⁹ » nous renseigne efficacement sur un rapport au réel, bien qu'il soit lui-même toujours débordé par la réalité²⁰. C'est plus particulièrement au travers de deux dimensions proposées par Lucien Nizard²¹ que s'analysent les rapports de construction de l'administration du territoire marin et des activités qui s'opèrent en mer. Dans cette démarche volontairement pragmatique sur un système d'acteurs (J. Dewey), nous retiendrons l'administration à la fois comme instrument du pouvoir politique et comme représentante de son milieu d'intervention.

A cet égard, les collectivités territoriales deviennent les vecteurs d'éléments programmatiques à l'occasion de temps de respiration démocratique. La mise à l'agenda de certaines politiques publiques sont ainsi décidées par les instances politiques territoriales dont l'instance administrative assure la mise en œuvre. S'il est établi que l'administration sera bien l'instrument du pouvoir politique, le milieu d'intervention reste cependant une définition délicate en ce sens qu'elle ne permet pas systématiquement aux dimensions spatiales et thématiques de se recouvrir. En effet, si les compétences littorales des collectivités sont généralement claires, comme dans le cadre de la police des activités nautiques dans la limite des 300m pour le maire ou des aménagements visant la préservation de la biodiversité pour le département, d'autres compétences sont plus complexes à appréhender au regard d'un stricte critère territorial dès lors qu'elles ne sont pas spécifiques au milieu aquatique. Il est à noter qu'il en est ainsi au fur et à mesure que nous nous élevons dans les échelons territoriaux. Il s'agit d'un élément paradoxal alors que la décentralisation et ses compétences trouvent à s'appliquer de manière régionalisée aux enjeux d'un espace maritime et à ses acteurs.

A ce titre les larges compétences économiques et environnementales dévolues à l'échelon régional²², s'apparentent aujourd'hui à des compétences générales, surtout pour le territoire marin. Elles sont en effet fondatrices des droits souverains de l'État en mer, strictement rattachés aux fins d'exploitation et de gestion de sa zone économique exclusive. La planification de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation revient également à la collectivité régionale en dialogue avec l'État. Elle compose un autre pilier de droits souverains et l'une des

¹⁸ D. KUBLER et J. de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, PUG, 2009, p. 115.

¹⁹ Notion de « crise de l'administration », G. TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 6.

²⁰ R. BOURDON (dir.), *Traité de sociologie*, Paris, PUF, 1992, 575 p.

²¹ L. NIZARD in *Éléments pour une nouvelle approche de l'État dans la France d'aujourd'hui*, Institut d'Études Politiques de Grenoble, CERAT, mars 1977, p. 45.

²² M.VOELCKEL, *Aspects juridiques de la protection du milieu marin en droit public interne* et L. LUCCHINI, *Le dispositif juridique international mis en place en Méditerranée pour lutter contre les pollutions marines*, aux actes du colloque La protection du milieu marin, aspects juridiques, Campu Mare, L'Harmattan, 1995, p. 36, p.68.

compétences du préfet maritime qui exerce un droit d'autorisation des recherches scientifiques en mer²³.

Observons toutefois que le critère de territorialité ne constitue pas une exigence d'ordre absolu. Des précédents sont notamment à noter en matière de coopération, quand bien même la conduite de l'action internationale de la France relève exclusivement de l'État. Compétence régalienn²⁴ par excellence, la diplomatie a longtemps craint des effets parallèles. Il est cependant accepté que les collectivités puissent tisser des liens avec des acteurs étrangers, de façon aujourd'hui largement institutionnalisée. Ainsi l'action extérieure des collectivités territoriale est-elle appuyée par une délégation du Quai d'Orsay qui lui est dédiée et des accords de niveaux inédits ont pu être conclus par des collectivités régionales avec l'accord de l'État. Car cette action se déroule sous son contrôle, tout comme il revient à ses représentants d'exercer le contrôle de légalité des collectivités. Il s'agit d'une mission constitutionnelle confiée aux préfets.

Le décret²⁵ instituant la fonction de préfet maritime et celui sur les préfets²⁶ terrestres posent une définition commune. Tous deux représentants du Premier ministre et de l'ensemble des membres du Gouvernement, elle établit ainsi une égalité de légitimité dans la représentation de l'État. Le décret pose également l'autorité unique du préfet sur les services de l'État. Les principes de légitimité et d'unicité fondent ainsi la fonction préfectorale, à même de garantir une unité interministérielle. Il revient au représentant de l'État de recourir aux dispositions spéciales afin de préciser l'exercice de ses compétences et leurs portées en fonction des contextes.

En l'occurrence, il n'existe pas de code de la mer, bien que la loi de 2016 relative à l'économie bleue l'ait prévu. La conception de la codification d'un milieu en opposition à un droit applicable à terre ne semble pas prospérer²⁷. C'est une conception plus composite d'un droit de la mer construit dans les différents droits codifiés et dont la réunion organique en serait la synthèse, qui s'impose dans les usages. Il n'en reste pas moins que ces textes lorsqu'ils font référence aux représentants de l'État ne font que peu cas de la fonction maritime des préfets, précisant davantage les éventuelles règles d'articulation à terre entre les échelons régionaux et départementaux.

Un arrêté du Premier ministre est venu répertorier en 2007 les missions incombant au représentant de l'État en mer²⁸ et dont la coordination interministérielle lui revient. En revanche, sauf dans ses prérogatives de gestion du patrimoine marin, aucune référence n'était prévue quant à l'exercice de missions de coopération avec les autres instances économiques, sociales et politiques qui s'exercent depuis la terre. C'est la raison d'être de la fonction de préfet coordonnateur de façade qui fut créée en 2012²⁹ et que le préfet maritime partage avec un préfet de région désigné à cet effet. Elle s'adosse à la stratégie nationale pour la mer et le littoral, à la

²³ Décret n° 2017-956 du 10 mai 2017 fixant les conditions d'application des articles L. 251-1 et suivants du code de la recherche relatifs à la recherche scientifique marine.

²⁴ Décisions du Conseil constitutionnel n°82-137 du 25 février 1982 et n°94-358 du 26 janvier 1995.

²⁵ Décret du 27 avril 1800 portant règlement sur l'organisation de la Marine, aujourd'hui le Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.

²⁶ Décret du 9 novembre 1979, aujourd'hui le Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

²⁷ Tout comme il n'existe pas de code de la troisième dimension au-delà du code de l'aviation civile

²⁸ Arrêté du Premier ministre du 2 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'État dans les zones maritimes de la Manche-mer du Nord, de l'Atlantique, de la Méditerranée, des Antilles, de Guyane, du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises.

²⁹ Décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade

construction d'un document stratégique de façade et à la co-présidence d'un Conseil maritime de façade. Les Collectivités territoriales sont ainsi invitées à s'asseoir à la table des représentants de l'État à terre et en mer afin de partager une stratégie pour le littoral, mais également pour la mer.

Nous avons rapidement pu identifier la complexité du système d'acteurs et les contraintes réelles politiques et sociales qui apparaissent dans cette perspective et ceci au regard des rapports concrets et matériels qui se tissent entre des opérateurs juridiques. Dans cette perspective, le pouvoir s'entend comme la capacité d'influer sur d'autres à partir d'une définition souhaitée ou entendue de certaines compétences. Elle fait ainsi apparaître l'enjeu, celui d'un engagement des acteurs sur des significations juridiques. Les opérateurs et les textes juridiques mobilisés illustrent l'usage d'une théorie empiriste du droit.

Comme l'indique le Professeur Éric Millard³⁰, « *les normes d'une théorie empiriste du droit sont des faits en ce que ce sont des significations prescriptives apparaissant dans des discours effectivement tenus par des autorités déterminées, c'est-à-dire des entités linguistiques, et non des valeurs ou des obligations.* » Aussi, l'approche référentielle que nous avons choisie doit à présent être complétée par une analyse des points de vue internes de ces autorités. Plus précisément encore par une conciliation liée au « travail » (au sens hégélien) de ces références par les divers acteurs du système.

II. Des Acteurs et des actes de volonté : l'élaboration des politiques publiques comme cadres argumentatifs internes.

L'approche par inférence devrait à présent nous permettre d'examiner les contraintes théoriques et conceptuelles qui dominent les argumentations juridiques de l'État et des collectivités et qui servent de cadre aux développements de celles-ci. Il s'agit pour ces acteurs de prendre appui sur des précédents ou de transgresser des cadres argumentatifs.

La construction et l'évaluation des politiques publiques sectorielles permettent de reconstituer le discours que les opérateurs juridiques ont sur le droit, l'application qui en a été faite et leurs intentions pour l'avenir. Il va s'agir de terminer comment les opérateurs s'engagent dans l'usage fait des notions qui sont en jeu et prises au sens large.

Les dimensions économiques et environnementales sont devenues centrales dans la construction et l'évaluation des politiques publiques. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable³¹, établi sur la stratégie nationale pour la biodiversité à l'horizon 2030, mise en œuvre à terre et en mer, préconise l'intégration et la territorialisation des différentes politiques environnementales au titre d'une meilleure cohérence, de leur plus grande efficacité et de leur soutenabilité budgétaire. Ces politiques sectorielles demeurent également au centre des compétences européennes, dont les crédits confiés notamment aux collectivités régionales en tant qu'autorités de gestion des fonds

³⁰ E. MILLARD, *Point de vue interne et science du droit : un point de vue empiriste*, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, volume 59, février 2007, p. 59.

³¹ Rapport sur le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement durable, novembre 2022, p. 35.

européens en font à la fois des participantes aux lignes directrices qui seront adoptées et les premières contributrices, par incitation, de leurs manifestations économiques et sociales. Cette manifestation d'un *soft power* européen serait ainsi à mettre au crédit des collectivités.

Les conseils départementaux se sont également vu retirer la clause de compétence générale. Il reste cependant à leur actif une compétence de solidarité territoriale envers les autres collectivités. S'ils demeurent tributaires d'initiatives infra-départementales pour agir sur l'ensemble du spectre, les capacités budgétaires des départements en font très souvent une clef de financement pour les initiatives locales. Par ailleurs leur compétence en termes de préservation de la biodiversité et du milieu marin, assortie d'une collecte de taxe qui lui est dédiée en font l'un des principaux prescripteurs d'initiatives en la matière. Combinées, ces deux compétences font du département l'un des échelons ingénier dans la construction de budgets dits « verts » par les communes et établissements intercommunaux littoraux.

Ces deux échelons ont la possibilité d'agir unilatéralement et de poser leur propre dire. Aussi l'exercice d'une compétence, dès lors que la politique publique en trouve une dans laquelle s'inscrire, n'est pas impérativement liée à un critère de territorialité. L'administration dispose ainsi de marges de manœuvre à condition de veiller à bien agir dans l'intérêt de la collectivité dont elle conduit l'action. Cela implique toutefois que l'opérateur juridique puisse répondre de son engagement et auto-censurer sa propre contradiction. Il doit répondre de son jugement dans l'expression d'une signification juridique ou dans l'analyse d'une compétence. C'est une contrainte au regard de ce qu'il est correct de penser pour l'acteur, au vu de son engagement.

Le terme d'engagement est un vocable structurant de l'inférentialisme sociale (R. Brandon). Dans une approche de ce type les acteurs entrent ainsi dans un jeu d'inférences. Il en va du sens du monde dans lequel la pensée d'un acteur et le discours qui développe celle-ci s'inscrivent et le construit. Il s'agit de la projection d'un engagement interne et non la construction d'une référence externe, descriptive. La contrainte référentielle découle donc de ce qui est attendu de ces entités linguistiques lorsqu'elles expriment un énoncé.

C'est ainsi dans les contrats de plan que se manifestent les principaux engagements qui vont armer les politiques constructives pour l'action en mer. État et collectivités vont y développer des discours harmonisés sur des éléments aussi essentiels que les ports, les programmes de recherche marine, l'action sous-marine, le développement d'agences de développement portant notamment les vocations maritimes des territoires et de leurs tissus aquacoles, commerciaux et industriels ou encore les revendications culturelles de localités maritimes. Plusieurs métropoles³² ont ainsi adopté des livres bleus, outils programmatiques de cohérence et de mise à l'agenda pour l'instance politique sans portée normative mais ayant vocation à fixer le discours sur le droit et à influencer sur des règles notamment urbanistiques. À ce titre, le juge administratif exerce un contrôle sur ces engagements stratégiques pouvant être contraires à ceux pris par l'État³³.

Cette volonté de tirer parti d'une forme de capillarité maritime vers l'écosystème terrestre engendre des effets de compétitions entre les territoires. Elle demeure toutefois un élément moteur de dynamiques empiriques et expérimentales. L'enjeu de cohérence précédant les phénomènes d'intégration, ils structurent le discours sur le droit. Autour des compétences, des

³² A titre d'exemple le livre bleu de la Métropole d'Aix-Marseille, voté en conseil métropolitain du 28 juin 2018, définissant la stratégie littorale et maritime de la Métropole sur cinq ans, pour la période 2018-2022.

³³ Nécessité de la conformité du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation aux obligations internationales de la France et aux intérêts nationaux, Arrêt du Conseil d'État n°397364 du 20 mai 2016.

usages précédent les jeux de langages des schémas et stratégies programmatiques, pour fixer de nouvelles instances et lieux d'expression. Sur les trois façades maritimes métropolitaines des assemblées de concertation collégiale de niveau régional³⁴ se constituent. L'animation de ces organes restent divers et la place de l'État n'y semble pas harmonisée. Son niveau de représentation y est ambivalent. Parfois il co-préside, parfois il n'y est qu'observateur. Lorsque la région Bretagne a initié une première expérimentation nationale d'un parlement de la mer, en parallèle du Grenelle de la mer, le principe d'une co-présidence de cette instance avec l'État avait été posé sans pour autant déterminer si elle aurait été confiée à son représentant à terre ou en mer.

Car aussi naturellement que le contrôle de l'action en mer revient à la représentation maritime, le représentant à terre conserve le contrôle de légalité des collectivités. Dans la construction de l'action publique, au-delà de ses prérogatives de sécurité ou de sûreté, la progression de la notion d'action de l'État en mer se fonde sur des analogies autant que sur des précédents. Notre observation d'un droit de la mer composite semble aller dans le sens de cette analyse. Il apparaît que c'est également dans les différentes prérogatives environnementales que le préfet maritime construit sa compétence générale, le contexte aidant. Empruntant des analogies terrestres et emportant la reconnaissance de ses prérogatives notamment en matière de police administrative ou de réquisition, le parallélisme s'applique à d'autres prérogatives préfectorales usitées à terre dans des domaines moins régaliens, qu'elles soient déjà largement employées ou plus confidentielles.

Deux années d'expérimentation territoriales du droit de dérogation reconnu aux préfets ont conclu à l'élargissement de ces prérogatives à l'ensemble du territoire depuis le mois d'avril 2020³⁵. Ce droit pourrait également être reconnu aux préfets maritimes. Quand bien même sa spécificité préfectorale ne serait pas identifiée, elle lui permettrait de prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence en matière d'environnement, de concours financiers en faveur des acteurs économiques ou associations, d'emploi et d'activités économiques, sportives ou de protection du patrimoine marin.

L'intention par l'échelon central de prioriser des politiques publiques, autant que l'urgence de l'effectivité et le souci de leurs manifestations au plus près des usagers conduisent à des instructions gouvernementales allant dans le sens constant d'une plus grande territorialisation et d'une co-construction avec les collectivités territoriales et la société civile³⁶. La mer est pleinement intégrée dans ces politiques publiques prioritaires, au même titre que des secteurs exclusivement terrestres. L'ambition environnementale y revêt le caractère de la primauté. La création d'un Secrétariat général à la Planification écologique au sein des services du Premier ministre tient de cette dynamique, afin de poser le dire interministériel de l'État dans la coordination, l'élaboration et la combinaison des multiples stratégies nationales.

Une communauté d'acteurs partage donc des capacités quant au fait de savoir ce qui compte pour qu'un jugement sur un énoncé juridique soit valide ou non. Il y a un accord dans leurs engagements sur le fait qu'un élément appréhendé sous un certain aspect trouve à converger, à s'accorder avec eux. La notion de définition de la compétence n'est ainsi qu'une

³⁴ Installation d'instances dites « parlement de la mer » dans les régions Bretagne (2009), Occitanie (2013), Corse (2018), Haut de France (2019), Provence-Alpes-Côte d'Azur (2022 sous cette forme) ou encore une « Assemblée régionale Mer et littoral » pour la région Pays de la Loire (2017).

³⁵ Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet

³⁶ Circulaire de la Première ministre du 19 novembre 2022 n°6373/SG aux ministres et aux préfets, relative aux politiques prioritaires du Gouvernement.

croissance partagée. Hans Kelsen dans une conférence célèbre de 1962 présentait la croyance comme un fait psychologique qui offre l'effectivité aux sciences normatives. Il estimait qu'il était possible de construire des logiques d'engagements et des jugements sur la base d'une sorte de morale laïque. C'est cette pression sociale qui fonde l'effectivité d'un système d'action, de ses stratégies et qui stabilise les usages. C'est cette dernière approche que nous allons maintenant détailler. Elle implique la construction de l'arrière-fond implicite dans lequel vont se présenter les accords.

III. Contractualisation de l'action publique : l'initiative déferée aux représentants de l'État.

La déférence devrait nous permettre de tirer les conséquences des deux approches précédentes au bénéfice d'une critique du droit positif et ceci en examinant dans une perspective réaliste comment les acteurs autorisés, ceux à qui il est juridiquement déferée la fonction de stabiliser une signification, offrent des éléments stables qui résultent à la fois du système d'acteurs et de la mise en jeu des inférences argumentatives. Ces opérateurs sont ceux à qui le système offre ainsi (défère) une signification « officielle ». Ils fixent de la sorte l'arrière-fond implicite des accords. Si certaines définitions sont amenées à se stabiliser, à s'explicitier, elles ne seront qu'à nouveau mises en jeu dans le futur. Les jeux juridiques ont en effet une importante porosité à leur contexte d'énonciation.

Ainsi, si la loi est l'expression de la portée prescriptive unilatérale de l'État, exerçant sa tutelle sur ses Collectivités³⁷, c'est sur le terrain du contrat que pourrait prospérer l'administration du territoire marin. Si force doit rester à l'État qui en demeure le propriétaire et le contrôleur de l'action qui y est conduite, les acteurs autant que la nature de leurs activités civiles relèvent d'un départ terrestre dont les compétences autant que les capacités budgétaires ont été très largement décentralisées. Le dialogue « État-Région » a d'ores et déjà permis de surmonter de nombreuses questions de compétences par le contrat. Il repose davantage sur des logiques de liberté et d'égalité entre les parties « qui ont la faculté des formes et des limites de leurs engagements réciproques³⁸ » comme l'indiquait le professeur Jacques Chevalier.

La contractualisation est devenue un nouveau mode de sécurisation juridique autant que politique de l'intervention publique par une mise en balance des principes. A titre d'exemple le contrat pour l'action publique de la Bretagne³⁹, outil innovant intégrant la valorisation du caractère maritime de la région, représente un acte expérimental de différenciation de l'action publique se voulant un approfondissement de la gouvernance territoriale par l'échelon État-Région.

C'est ainsi le principe de bonne administration⁴⁰ qui trouve à s'appliquer. Un principe qui dirige les standards de l'administration, sa responsabilité vis-à-vis de l'ensemble des instances qui la compose et notamment des instances économiques et sociales qu'elle doit être à même d'accompagner sur son territoire marin. La bonne exécution des obligations administratives semble ainsi se retrouver au cœur d'un acte de modernisation de l'action de l'État en mer. Les

³⁷ Décision n°2010-107 QPC du Conseil constitutionnel du 17 mars 11.

³⁸ J. CHEVALLIER, *Loi et contrat dans l'action publique*, cahiers du conseil constitutionnel n° 17, mars 2005

³⁹ Contrat d'action publique pour la Bretagne, fait à Rennes le 8 février 2019, entre le Président du conseil régional de Bretagne, la préfète de la région Bretagne et en présence du Premier ministre.

⁴⁰ Arrêt du Conseil d'État du 10 Février 1982, Vargas 23255.

opérateurs juridiques centraux au premier rang desquels le Secrétaire général de la Mer, véritable notaire de l'interprétation authentique de ces significations, seraient autant titulaires que tributaires d'un droit en mouvement et d'un droit au mouvement.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration comme clef de voute, conduit ainsi à faire des représentants déconcentrés de l'État à terre et en mer les gardiens d'une stabilité des usages des compétences des collectivités, dont les démarches pragmatiques contribuent à construire *in concerto* de nouveaux droits depuis la terre. Il s'agit d'une conception de droit interne qui se retrouve également en droit de l'Union européenne⁴¹. Elle trouvera certainement à s'appliquer à la construction de sa politique maritime intégrée⁴². En cas de manquement aux obligations fondamentales de l'administration par carence d'accord, ce serait l'intervention contentieuse qui pourrait être amenée à se substituer à ces dialogues.

Les représentants de l'État apparaissent ainsi d'une certaine manière comme à la fois les gardiens et les notaires de ces engagements pluriels. Démontrant leur fragilité, il s'agit ainsi pour les acteurs de s'engager de manière constructive dans quelque chose qui a du sens et qui donne sa voix à chacun d'eux. C'est l'expression d'une conversation de justice démocratique qui se rapproche d'un esprit d'équipage. « *Il n'y a de bons modèles que les modèles morts : ceux qui sont morts d'épuisement d'avoir été trop longtemps confrontés à la réalité.* »⁴³

⁴¹ J. MENDES, *La Bonne administration en droit communautaire et le Code Européen de Bonne conduite administrative*, Revue française d'administration publique, n°131, 2009. pp. 555-571., p. 561

⁴² Principe d'intégration issu de l'Article 130R du traité sur l'Union européenne de 1992 puis consacré à l'article 6 CE du traité d'Amsterdam en 1997.

⁴³ G. TIMSIT, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 6.