



Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée



Septembre 2012

Contexte du projet Protogizc

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du projet « Protogizc : enjeux et perspectives de mise en œuvre du Protocole GIZC en Méditerranée », coordonné par l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et cofinancé par le Ministère français chargé de l'écologie (Programme Liteau) et le Centre d'activités régionales du Programme d'actions prioritaires (CAR/PAP) du Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) - Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Adopté en janvier 2008 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée (Protocole GIZC) constitue le premier instrument juridique supra-étatique visant spécifiquement la gestion des zones côtières. Auparavant, le littoral restait en effet réglementé de manière fragmentaire par le droit international : tantôt la zone côtière bénéficiait, de manière incidente, des protections établies par un texte de portée, matérielle ou géographique, plus large, tantôt une activité, un milieu ou une espèce propre à cet espace se trouvaient réglementés de manière sectorielle. En outre, les rares instruments visant à dépasser les politiques sectorielles et à orienter les systèmes nationaux vers une gestion intégrée des littoraux restaient cantonnés dans le champ de la *soft law*. Les zones côtières méditerranéennes étant placées depuis plusieurs décennies sur la voie d'un développement non durable, l'application de ce nouvel outil juridique revêt une importance cruciale pour le futur du bassin méditerranéen. Le projet Protogizc est donc précisément consacré aux questions, à la fois théoriques et opérationnelles, soulevées par l'entrée en vigueur du texte. À partir d'une analyse fine des dispositions du Protocole – leur contenu, leur portée normative... – cette recherche vise à étudier les modalités de mise en œuvre du texte dans quatre États (la Croatie, la France, l'Italie et le Liban) dont l'étude croisée est intéressante à de nombreux égards. Le projet vise ainsi à faciliter la réunion progressive des conditions de mise en œuvre du Protocole, dans des domaines divers allant du cadre juridique au renforcement des capacités (personnels administratifs, juristes...) et à l'utilisation des documents de planification du territoire (cadastre, plans d'occupation des sols...) en passant par l'intégration du changement climatique dans les

décisions d'aménagement et de protection des écosystèmes.

Les versions préliminaires de ce rapport ont été présentées lors de différentes réunions : réunion technique organisée par le CAR/PAP en mai 2011 à Split, réunions du Comité de pilotage du projet Protogizc rassemblant plusieurs acteurs de la Méditerranée, et réunion organisée dans le cadre du projet MedPartnership en Croatie en septembre 2011.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont eu la gentillesse de contribuer à l'élaboration du présent rapport, en apportant remarques et suggestions, et en particulier le personnel du CAR/PAP, notamment Marko Prem, Zeljka Skaricic, Daria Povh, Branka Baric et Marina Markovic, ainsi que Michel Prieur (Université de Limoges, France) et Gojko Berlangi (PNUD) pour leurs commentaires sur les versions précédentes du présent document. L'équipe du projet souhaiterait également exprimer sa gratitude aux membres du Comité de pilotage du projet Protogizc, notamment Corina Artom (Région Ligurie, Italie), Fabrice Bernard (Conservatoire du littoral, France), Tatiana Hema (Plan d'action pour la Méditerranée), Yves Henocque (Ifremer), Bernard Kalaora (Littocéan/Liteau), Marijana Mance Kowalsky (Ministère de l'environnement, Croatie), Alessio Satta (Conservatoire des côtes de Sardaigne, Italie) et Ivica Trumbic (MedPartnership).

Citation du rapport

À des fins bibliographiques, ce rapport peut être cité comme suit : Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G., (2012), Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, PNUE, PAM, CAR/PAP, 78p. + annexes.

Auteurs

- Julien Rochette, Iddri
- Matthieu Wemaëre, avocat aux barreaux de Paris et de Bruxelles
- Raphaël Billé, Iddri
- Guillaume du Puy-Montbrun, Sciences Po

Version originale

Anglais

Liste des Figures..... iv

Liste des abréviations..... v

PARTIE I.

INTRODUCTION

1. Les origines du Protocole GIZC en Méditerranée3

2. Une brève histoire du Protocole5

 2.1. Un contexte scientifique foisonnant5

 2.2. Le processus de négociation6

 2.3 Adoption, ratifications et entrée en vigueur.....6

 2.4. Une innovation juridique majeure8

3. La mise en œuvre du Protocole GIZC, un défi pour les zones côtières méditerranéennes.....8

4. Plan du rapport9

PARTIE II.

ANALYSE DU PROTOCOLE GIZC EN MEDITERRANEE : ENTRE RATIONALITE DES DISPOSITIONS ET LOGIQUE DES NEGOCIATIONS

Introduction. Déchiffrer le Protocole GIZC : fondements et logique.....13

Section I :

L'adaptation des politiques sectorielles et la réglementation des activités côtières15

1. La préservation du patrimoine naturel et culturel15

 1.1. Les principes généraux15

 1.2. La préservation des écosystèmes vulnérables.....18

 1.3. La connaissance des zones côtières20

 1.4. La maîtrise foncière21

2. La prise en compte des risques22

 2.1. L'intégration de la composante « risque » dans les politiques littorales22

 2.2. Les outils au service de l'intégration des risques dans les politiques sectorielles relatives au littoral.....22

3. La réglementation des activités côtières24

 3.1. Réconcilier les activités côtières et la préservation des écosystèmes24

 3.2. La régulation d'activités spécifiques.....27

Section II :

L'évolution des modes de gouvernance des zones côtières30

1. Le renforcement des mécanismes d'intégration30

 1.1. L'intégration spatiale30

 1.2. L'intégration intersectorielle.....32

 1.3. L'intégration institutionnelle.....33

 1.4. L'intégration sciences-gestion.....34

 1.5. L'intégration internationale34

2.	L'information, la participation et le droit d'ester en justice.....	34
2.1.	L'Information.....	35
2.2.	La participation.....	36
2.3.	Le droit d'ester en justice	37

Section III :

Le recours à la planification stratégique des zones côtières..... 38

1.	La stratégie nationale de GIZC	38
1.1.	L'objectif général : l'élaboration ou le renforcement d'une stratégie nationale de GIZC.....	38
1.2.	Le contenu de la stratégie nationale	39
1.3.	La procédure d'élaboration	40
2.	Les plans et programmes côtiers comme instruments de mise en œuvre de la stratégie nationale.....	40
2.1.	La forme des plans et programmes côtiers	40
2.2.	La procédure d'élaboration	41

Section IV : Le renforcement de la coopération régionale..... 43

1.	Le principe de coopération	43
1.1.	L'obligation de coopération	43
1.2.	Les instruments privilégiés de la coopération	44
2.	Les domaines de la coopération régionale.....	45
2.1.	La coopération pour la planification stratégique de la région.....	45
2.2.	La coopération dans certains domaines particuliers.....	46
3.	Déclaration, notification et information.....	47

PARTIE III.

ANALYSE DE LA PORTEE NORMATIVE DES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE GIZC DANS UNE PERSPECTIVE MEDITERRANEENNE ET EUROPEENNE

Introduction	51
--------------------	----

Section I :

La portée normative des dispositions du protocole GIZC 52

Introduction	52
1. Les obligations de résultat.....	53
2. Les obligations de comportement	55
3. Les autres types de dispositions	56
Conclusion.....	56

Section II ;

Le Protocole GIZC au regard du droit de l'Union européenne..... 58

Remarques préliminaires : l'UE et la gestion des zones côtières.....	58
1. L'intégration du Protocole GIZC dans l'ordre juridique de l'Union européenne.....	60
1.1. Procédure d'intégration du Protocole GIZC dans l'ordre juridique de l'Union européenne.....	60

1.2. Nature du Protocole GIZC au regard du droit de l'UE	60
1.3. La répartition des compétences entre l'UE et ses États membres	62
2. Les effets juridiques de l'intégration du Protocole GIZC dans le droit de l'UE	64
2.1. Principes généraux	64
2.2. Obligations à la charge des États membres pour la mise en œuvre du Protocole	65
2.3. Obligations à la charge de l'UE pour la mise en œuvre du Protocole	68
Étapes suivantes : comment combler les lacunes	71

PARTIE IV.

CONCLUSION

L'adaptation du cadre juridique : le rôle majeur de l'État	75
La mise en œuvre des dispositions juridiques : l'intérêt particulier des documents d'aménagement du territoire.....	76
L'évolution des modes de gouvernance comme objectif transversale	77
La mise en œuvre, au-delà de la seule transcription dans le droit.....	77

Annexe I.

Bande inconstructible dans les zones côtières méditerranéennes : une analyse de l'article 8-2 du Protocole GIZC

79	79
1. Introduction	79
1.1. La zone inconstructible de 100 mètres, une disposition emblématique du Protocole GIZC.....	79
1.2. Remarques générales sur les bandes côtières inconstructibles	79
1.3. Plan de la présente étude	82
2. Le principe d'une bande inconstructible de 100 mètres	83
2.1. Le contenu de ce principe	83
2.2. La portée du principe.....	86
3. Les activités exclues du champ d'application du principe.....	89
3.1. Une exception pour les activités et/ou installations de sécurité et de défense nationales.....	89
3.2. Une nécessaire conciliation de l'article 4 avec les objectifs du Protocole	89
4. L'adaptation au principe	89
4.1. Le cadre commun pour la mise en œuvre des conditions d'adaptation	90
4.2. L'adaptation pour des « projets d'intérêt public ».....	91
4.3. L'adaptation aux contraintes géographiques ou locales	94
5. Conclusion.....	99
5.1. L'instauration d'une bande inconstructible de 100 mètres présentée comme une obligation de résultat.....	99
5.2. De vastes possibilités d'adaptation	99
5.3. Une bande de 100 mètres indéniablement protégée	100
5.4. La transposition de l'article 8-2 dans le droit national	100
5.5. Le rôle du Secrétariat et du CAR/PAP dans la mise en œuvre de l'article 8-2	100
Références.....	103

LISTE DES FIGURES

- Figure 1: L'île de Stromboli, en Italie, où le développement de l'urbanisation est « limité » du fait de la spécificité géographique du site. 96
- Figure 2: À Thau (France), l'érosion côtière grignote une route située trop près du rivage..... 96
- Figure 3: Dans les « Dune di piscinas » en Sardaigne (Italie), les écosystèmes dunaires sont si importants que l'instauration de la zone inconstructible dans la seule bande des 100 mètres ne serait d'aucune utilité pour la protection de la biodiversité : la zone interdite à la construction doit donc être étendue au-delà de 100 mètres afin de préserver l'unité de l'écosystème dunaire. 97
- Figure 4: Sur cette frange côtière (au sud-est de Djerba, en Tunisie), les dunes ont été intégrées au plan d'urbanisme, ce qui a conduit à repousser les constructions loin du rivage..... 97
- Figure 5: À Corfou (Grèce), un exemple d'urbanisation sur une falaise exposée à l'érosion. 97
- Figure 6: La géographie de la lagune expose Venise à un risque de submersion. 97

LISTE DES ABREVIATIONS

AIZC	Aménagement intégré des zones côtières
APAL	Agence nationale pour la protection du littoral (Tunisie)
BID	Banque interaméricaine de développement
CAR/PAP	Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CE	Communauté européenne
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (France)
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMDD	Commission méditerranéenne du développement durable
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
COI	Commission océanographique intergouvernementale (UNESCO)
DCSMM	Directive cadre Stratégie pour le milieu marin
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GZC	Gestion des zones côtières
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
METAP	Programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Programme d'aménagement côtier
PAM	Plan d'action pour la Méditerranée
PC 7	Septième programme cadre de l'Union européenne pour la recherche et le développement technologique
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
SER	Society for Ecological Restoration (États-Unis)
SMDD	Stratégie méditerranéenne pour le développement durable
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
WWF	Fonds mondial pour la nature

PARTIE I.
INTRODUCTION

1. Les origines du Protocole GIZC en Méditerranée

La consécration de la notion de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) au sein du système régional méditerranéen, à travers l'adoption en janvier 2008 du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée et son entrée en vigueur le 24 mars 2011, est le résultat de deux évolutions croisées, l'une régionale, l'autre mondiale.

Au niveau régional, la mer Méditerranée dispose de son propre système juridique depuis plus de 30 ans, résultat de la coopération entre les 21 États riverains de cette mer semi-fermée¹. Au début des années 1970, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), nouvellement créé, fait des océans un domaine d'action prioritaire² et préconise l'adoption d'une approche régionale (Rochette et Billé, 2012) en mentionnant spécifiquement la mer Méditerranée. C'est dans ce contexte que le Plan d'action pour la Méditerranée (PAM) est élaboré en 1975, la Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone) étant adoptée quelques mois plus tard en février 1976. Comme tout accord cadre, la Convention contient des dispositions générales et une trajectoire générale que les pays se doivent de suivre. Cependant, aussi importants soient-ils, les principes qu'elle contient restent généraux et les Parties sont donc engagées à négocier des accords spécifiques. Aujourd'hui, sept protocoles sectoriels traduisent les principes énoncés dans la Convention dans divers domaines stratégiques : « Immersion », « Prévention et situations critiques », « Pollution tellurique », « Aires spécialement protégées et biodiversité », « Offshore », « Déchets dangereux » et, plus récemment, « Gestion intégrée des zones côtières ».

A partir du milieu des années 1990, l'évolution du cadre juridique international, consécutif au Sommet de Rio (Kiss, 1993) et à l'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Beurier et Cadéat, 1994), conduit les États méditerranéens à envisager une réorientation du système de coopération (Just Ruiz, 1995 ; Scovazzi, 1996). La révision de la Convention de Barcelone est d'abord terminologique et traduit la portée expansive du texte amendé. La Convention s'intitule désormais « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen ». Le champ d'application géographique du texte s'étend dorénavant au littoral « tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne³ », ouvrant des perspectives à une réglementation régionale des zones côtières méditerranéennes. Ainsi, l'extension du champ d'application de la Convention aux zones côtières révèle l'importance nouvelle accordée à cet espace. Cette orientation est parallèlement appuyée par le PAM Phase II qui consacre un développement particulier à la GIZC : « les stratégies de gestion des régions côtières méditerranéennes doivent veiller à ce que les ressources limitées et fragiles soient utilisées d'une manière durable grâce à une planification et une réglementation qui garantissent la préservation de leur valeur écologique ainsi que le développement d'activités et la qualité de vie des populations côtières. Une compréhension des relations existant entre les ressources côtières, leur usage et les impacts réciproques du développement et de l'environnement, est essentielle pour la gestion intégrée des régions côtières. La gestion intégrée des zones côtières devrait progressivement devenir l'approche normale des problèmes de gestion du littoral méditerranéen ». La création de la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) marque également une étape importante dans le

¹ Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Israël, Italie, Liban, Libye, Malte, Maroc, Monaco, Monténégro, Slovaquie, Syrie, Tunisie et Turquie. L'Union européenne est également Partie contractante à la Convention de Barcelone.

² Voir PNUE, Rapport du Conseil d'administration lors de sa première session, 12-22 juin 1973, Nations unies, New York, 1973 et PNUE, Rapport du Conseil d'administration lors de sa seconde session, 11-22 mars 1974, Nations unies, 1974.

³ Article 1-2.

système PAM. Son premier groupe de travail reçoit ainsi pour mission de travailler sur la GIZC et propose des recommandations sur la gestion intégrée et durable des zones côtières méditerranéennes. À partir du milieu des années 1990, la GIZC devient donc une référence essentielle au sein du système de Barcelone car, parallèlement aux évolutions régionales mentionnées, le concept a également connu une expansion mondiale et un succès sémantique fort qui prennent leurs racines dans les années 1970 (Billé, 2004).

Ainsi, à la suite du Coastal Zone Management Act américain (1972), des initiatives de gestion du littoral sont lancées dans plusieurs pays, souvent sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux. Regroupées sous l'appellation « Coastal Area Management Programmes » (CAMPs) et coordonnées depuis 1990 par le CAR/PAP, elles sont encore partielles mais servent de base à la réflexion qui prend corps (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Dans le même temps, à partir du début des années 1980, les chercheurs s'intéressant aux zones côtières utilisent de plus en plus fréquemment la notion d'intégration, à l'image de leurs collègues spécialistes d'autres domaines de la gestion de l'environnement. À cet égard, on peut citer pour mémoire les travaux précurseurs d'Underdal (1980), de Sorensen (Sorensen *et al.*, 1984) ou de Cicin-Sain et Knecht (1985), qui font toutefois apparaître de nombreux flottements dans l'utilisation du terme intégration et son acception. En juillet 1989, 28 des plus éminents spécialistes de la gestion du littoral, venus de 13 pays différents, se réunissent durant cinq jours à Charleston (États-Unis) et parviennent à stabiliser un vocabulaire commun autour de quelques notions de base (Sorensen, 1993).

Dès lors, c'est la préparation de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio (CNUED, juin 1992) qui stimule et oriente la réflexion sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). En 1991 sont ainsi publiés par la FAO (FAO, 1991) et l'OCDE (OCDE, 1991) les deux premiers documents officiels prônant et décrivant la GIZC. Finalement, la conférence de Rio consacre le passage de la GIZC du domaine de la recherche à celui des politiques publiques et des recommandations internationales les concernant. Le chapitre 17 de l'Agenda 21 insiste ainsi sur l'importance des océans et des littoraux pour l'équilibre écologique planétaire, et souligne les opportunités de développement durable qu'offrent les zones côtières. Cette vision repose sur la nécessité proclamée d'adopter de nouveaux modes de gestion des littoraux, « intégrés et axés à la fois sur la précaution et la prévision ». Le texte indique en particulier que « chaque État côtier devrait envisager de créer ou, le cas échéant, de renforcer les mécanismes de coordination appropriés (...) pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux local et national ». De nombreux commentateurs ont jugé le contenu du texte trop vague et trop général. Cependant, comme le soulignent Cicin-Sain et Knecht (1998), « un large consensus international a été atteint sur les grands problèmes des océans et des littoraux, et sur les principes devant guider une action concertée pour prendre en charge ces problèmes. La CNUED a également conféré une légitimité politique au concept de gestion intégrée des océans et du littoral, soulignant l'importance de « l'intégration » dans le processus, chose qui avait jusqu'alors été défendue principalement par des chercheurs ». Sur cette base, la GIZC est de plus en plus largement adoptée à partir de 1992 et intégrée à de nombreuses initiatives internationales. Elle devient ainsi une notion de référence pour le pôle « gestion des zones côtières » du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC, 1992), pour les Parties aux conventions sur le changement climatique (1992) et sur la diversité biologique (1992), pour le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement (1994), pour le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (1995), pour l'Initiative internationale en faveur des récifs coralliens (1995) ou encore pour les Parties à la Convention de Barcelone. L'article 4-3e de celle-ci engage ainsi les Parties contractantes à « promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones

d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ». Enfin, les différentes étapes de la préparation de « Rio+10 » (Bernal et Cicin-Sain, 2001 ; Pullen *et al.*, 2001) et le Sommet de la Terre (CNUED) de Johannesburg lui-même, en septembre 2002, réaffirment la place prépondérante accordée à la GIZC dans le développement durable des zones côtières. Dans le même temps et faisant suite au chapitre 17 de l'Agenda 21 qui donne peu de précisions sur la mise en œuvre de la GIZC, se multiplient les guides de bonnes pratiques et autres retours d'expériences publiés par ou avec le soutien de différentes organisations internationales, notamment la Banque mondiale (Banque Mondiale, 1993 ; Post et Lundin, 1996), la FAO (Clark, 1992 ; Scialabba, 1998), l'UNESCO (Hénocque *et al.*, 1997 ; Denis et Hénocque, 2001), le PNUE (Brachya, Juhasz, Pavasovic et Trumbic, 1994 ; PNUE, 1995b ; Hatzioles *et al.*, 1998 ; PNUE/PAM/PAP, 1999), l'OCDE (OCDE, 1993a, b, 1997), la Commission européenne (1999), le Conseil de l'Europe (1999), la Banque interaméricaine de développement (BID, 1998), l'UICN (Pernetta et Elder, 1993) et le WWF (Wilcox, 1994).

Enfin, du point de vue de la mise en œuvre, deux grandes options ont vu le jour ces dernières années : (i) une approche par projet qui s'appuie sur l'expérimentation (*learning by doing*), avec une portée principalement locale, dont la « prolifération », identifiée par Sorensen dès 1993 (Sorensen, 1993) n'a fait que s'amplifier depuis (Billé, 2006 ; Garnaud et Rochette, 2012) ; (ii) une approche par les instruments juridiques d'autre part, assise sur des engagements internationaux, contraignants ou non, et qui se déploie lentement aux niveaux régional et national dans la mesure où la traduction d'un concept comme celui de GIZC pose problème pour les sciences juridiques.

2. Une brève histoire du Protocole⁴

Un contexte scientifique foisonnant et une bonne organisation des négociations ont permis l'élaboration et l'adoption du Protocole GIZC.

2.1. Un contexte scientifique foisonnant

Le dynamisme du PAM, et de ses organes permanents, a joué un rôle essentiel dans l'élaboration du Protocole GIZC. Ainsi, à partir du milieu des années 1990, les questions relatives au développement durable des zones côtières méditerranéennes sont au cœur des études et des rapports publiés par le PAM. Les résultats des Programmes d'aménagement côtiers (PAC), par exemple, font l'objet de retours d'expérience et de nombreuses évaluations (PNUE/PAM/PAP/METAP, 2002 ; CAR/PAP, 2001). Des études sont également consacrées aux législations nationales (Prieur et Ghezali, 2000 ; Gabbay, 2000 ; Randic et Trumbic, 1999) et des rapports globaux publiés sur la mise en œuvre de la GIZC. Ainsi, en 1995, les « Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen » éclairent la notion de GIZC et formulent des orientations destinées à sa mise en œuvre. En 2001, l'ouvrage « Pour une bonne pratique de gestion des zones côtières en Méditerranée » fournit aux décideurs des connaissances tirées d'exemples de mise en œuvre de la GIZC (PNUE/PAM/PAP, 2001b). La même année, un Livre blanc est publié (PNUE/PAM/PAP, 2001), fruit d'un examen minutieux de plusieurs études, déclarations, rapports d'ateliers et manuels, la plupart ayant été élaborés dans le cadre du PAM. Au-delà de cette littérature, plusieurs conférences, séminaires et ateliers sont organisés, facilitant l'échange d'informations entre les représentants des Parties contractantes. Des liens scientifiques sont ainsi tissés au sein de la communauté scientifique méditerranéenne, suscitant de nombreuses discussions et donnant naissance à l'idée même du Protocole GIZC.

⁴ Cette section s'appuie sur Billé et Rochette, 2010.

2.2. Le processus de négociation

Lors de leur réunion de novembre 2001, les Parties contractantes déclarent qu'une étude de faisabilité devrait être élaborée concernant un « protocole régional sur la gestion durable des zones côtières⁵ ». Dans le sillage de cette réunion sont organisés de nombreux séminaires et ateliers. En septembre 2002 se tient à Athènes la première réunion d'experts sur l'étude de faisabilité du Protocole GIZC en Méditerranée. Les participants de la réunion concluent qu'il n'est pas souhaitable de présenter aux États un protocole au contenu détaillé. Est alors étudié l'éventail des possibilités entre l'option « *no protocol* » (pas de protocole) et l'option « *rigid protocol* » (protocole rigide). Trois hypothèses sont ainsi formulées : celle d'un protocole au contenu général, celle d'un protocole au contenu détaillé et celle d'un protocole dit « intermédiaire ». En février 2003, une seconde réunion d'experts adopte la version définitive de l'étude de faisabilité et plaide en faveur d'un protocole intermédiaire. Dans une même perspective, la réunion des Points focaux nationaux (PFN) de septembre 2003 conclut à l'opportunité d'un protocole au contenu suffisamment détaillé pour recevoir une application concrète et renforcer les législations nationales. L'idée étant soutenue par les Parties contractantes lors de leur treizième réunion de novembre 2003⁶ à Catane, un comité de rédaction est constitué et l'élaboration du protocole lancée.

On peut dès lors distinguer trois phases dans le processus d'élaboration du Protocole GIZC : (1) l'initiative de réaliser un projet de texte, (2) la rédaction du projet et (3) la négociation du texte du Protocole :

1. L'initiative du Protocole GIZC provient d'abord d'un Etat, la France, qui cherche à convaincre ses partenaires de l'opportunité d'une telle initiative. Les Parties contractantes demandent alors au CAR/PAP de réaliser une étude de faisabilité.
2. En 2003, un groupe d'experts non gouvernementaux est chargé de rédiger le texte, sous la direction du professeur Michel Prieur. Deux ateliers consultatifs sont organisés, associant de nombreux acteurs méditerranéens (à Cagliari, Italie, en mai 2004, et à Oristano, Italie, en juin 2005,). La version finale du projet de Protocole est ensuite présentée aux Parties en 2005. Le texte sert alors de base aux négociations entre les représentants étatiques.
3. Lors de leur 14^e réunion ordinaire à Portoroz, en Slovénie, les Parties contractantes créent un groupe chargé de rédiger un projet de Protocole, avec l'objectif d'une éventuelle approbation lors de la 15^e réunion ordinaire des Parties. Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises (à Split en avril 2006, à Loutraki en septembre 2006 et en février 2007, à Split en juin 2007, et à Loutraki en décembre 2007).

2.3 Adoption, ratifications et entrée en vigueur

Le processus de négociation s'est avéré long et complexe : les délégations nationales ont examiné et discuté chacune des dispositions proposées par les experts, avant qu'un consensus puisse se faire jour et conduire à l'adoption du Protocole le 21 janvier 2008⁷. Le document a alors été signé par 14 États et par la Commission européenne. Un processus de ratification et de transposition du Protocole a alors été

⁵ PNUE/PAM, rapport de la treizième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Monaco, 14-17 novembre 2001, UNEP(DEC)/MED IG.13/8, Athènes, 2001, Annexe V, Recommandations, II.C.5.

⁶ Déclaration de Catane, point 1.5.

⁷ Acte final de la Conférence de Plénipotentiaires sur le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Madrid, 21 janvier 2008.

engagé par de nombreuses Parties contractantes. Après que six notifications de ratification ont été soumises au dépositaire, le Protocole est entré en vigueur le 24 mars 2011⁸.

Les principales étapes qui ont précédé l'adoption et l'entrée en vigueur du Protocole GIZC sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Principales étapes ayant mené au Protocole GIZC

Emergence des problématique de GIZC en Méditerranée	A partir de 1978 : mise en œuvre de la GIZC à travers les Programmes d'aménagement côtier (PAC)
	A Partir de 1990 : projets GIZC financés par le Programme d'assistance technique pour la protection de l'environnement méditerranéen (METAP)
	A partir de 1996 : 12 projets pilotes sur la GIZC mis en œuvre en Méditerranée dans le cadre du programme de démonstration sur la GIZC lancé par la Commission européenne
	Publications sur la GIZC (Lignes directrices, 1995 ; Pour une bonne pratique de gestion des zones côtières en Méditerranée, 2001 ; Livre blanc, 2001 ; Pour une bonne pratique de gestion des zones côtières en Méditerranée, 2002 ; etc.)
	1995 : Révision de la Convention de Barcelone et extension de son champ d'application aux zones côtières ; Recommandations de la CMDD relatives à la GIZC
Consensus politique sur un instrument régional	2001 : La 12 ^e Conférence des Parties demande que soit élaborée une étude de faisabilité concernant un instrument juridique régional sur la gestion durable des zones côtières
	2003 : Publication de l'étude de faisabilité, démontrant la nécessité d'un instrument juridique régional et proposant 3 scénarios possibles
	2003 : La 13 ^e Conférence des Parties demande que soit élaboré le projet de texte d'un protocole régional sur la gestion intégrée du littoral
Processus de consultation et de rédaction	2003-2005 : Consultation des acteurs régionaux organisée par le CAR/PAP
	2003 : Première réunion du comité de rédaction
	2005 : Présentation du premier projet de protocole
Processus de négociation	2006-2007 : 5 réunions du groupe d'experts désignés par les Parties contractantes
Adoption et entrée en vigueur du Protocole	21 janvier 2008 : Adoption du Protocole GIZC
	24 mars 2011 : Entrée en vigueur du Protocole GIZC

⁸ Après ratification par la Slovaquie (25 septembre 2009), la France (28 septembre 2009), l'Albanie (18 février 2010), l'Espagne (17 juin 2010) et la Syrie (30 septembre 2010) et conclusion par l'Union européenne (13 septembre 2010), le Protocole GIZC pour la Méditerranée est entré en vigueur le 24 mars 2011.

2.4. Une innovation juridique majeure

Destiné à instaurer un cadre commun pour la GIZC en Méditerranée, le Protocole constitue le premier instrument juridique supra-étatique visant spécifiquement la gestion des zones côtières. Auparavant, le littoral restait en effet réglementé de manière fragmentaire par le droit international : tantôt la zone côtière bénéficiait, de manière incidente, des protections établies par un texte de portée, matérielle ou géographique, plus large, tantôt une activité, un milieu ou une espèce propre à cet espace se trouvaient réglementés de manière sectorielle (Prieur, 1984). En outre, les rares instruments visant à dépasser les politiques sectorielles et à orienter les systèmes nationaux vers une gestion intégrée des littoraux restaient cantonnés dans le champ de la *soft law*. Le Protocole est par conséquent un instrument novateur à plusieurs égards. En premier lieu, il marque une rupture importante quant au mode de régulation des zones côtières par le droit international, dépassant le simple cadre des recommandations au profit d'obligations juridiques contraignantes. En second lieu, il bouleverse le champ traditionnel de la coopération interétatique, s'invitant dans des disciplines (droit administratif, droit de l'urbanisme, droit des activités économiques de bord de mer...) jusque-là régies par les seuls droits internes.

3. La mise en œuvre du Protocole GIZC, un défi pour les zones côtières méditerranéennes

Chacun s'accorde à reconnaître que les zones côtières méditerranéennes sont placées depuis plusieurs décennies sur la voie d'un développement non durable (Benoît et Comeau, 2005). La littoralisation des sociétés et des activités économiques, phénomène mondial mais ressenti avec une acuité particulière en Méditerranée, a des effets majeurs sur l'intégrité des écosystèmes naturels et sur l'ensemble des services écosystémiques associés. Face à cette situation, la GIZC est reconnue comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières (Hatzios *et al.*, 1998). Signé en janvier 2008 par 14 des 22 Parties au système de Barcelone, ratifié par 7 Parties (France, Slovaquie, Albanie, Espagne, Union européenne, Syrie et Monténégro) et entré en vigueur le 24 mars 2011, le Protocole GIZC en Méditerranée vise ainsi précisément à appuyer encore davantage les États méditerranéens dans la mise en œuvre d'un développement durable.

Néanmoins, un texte juridique, *a fortiori* lorsqu'il est élaboré à échelle internationale, est d'abord le résultat d'une négociation, souvent longue et complexe, qui a progressivement conduit à la rédaction de chacune de ses dispositions. Il se révèle donc un résultat de compromis sur lequel des positions en partie divergentes se sont progressivement rapprochées jusqu'à réunir des États autour d'un socle commun. En conséquence, un tel instrument juridique n'est pas toujours aisément déchiffrable : composé de nombreux articles, divisé en plusieurs parties, renvoyant parfois à d'autres instruments, jalonné de nuances rédactionnelles importantes, il mérite une lecture attentive et une analyse détaillée afin de bien en comprendre les subtilités. En outre, même si le Protocole doit être considéré comme un document « monolithique » – il ne s'agit pas pour les États parties de choisir l'application de tel ou tel article du texte mais bien de mettre en œuvre l'ensemble de ses dispositions de bonne foi – il ne convient pas pour autant d'éluder l'hétérogénéité de ses dispositions. Enfin, au-delà de la fracture Nord-Sud qui est souvent au cœur du débat, il est important de noter que certains États méditerranéens sont aussi membres de l'Union européenne (UE) et cette appartenance à deux systèmes juridiques (européen et méditerranéen) soulève également plusieurs questions.

Dès lors, ce rapport vise à apporter une analyse juridique et technique du Protocole afin d'en faciliter la compréhension par un large éventail d'acteurs, au-delà des seuls juristes, et d'aider les États à identifier

ses modalités de mise en œuvre. Il est important de souligner que ce document constitue une analyse non négociée et par conséquent incontestablement subjective, bien que toujours de bonne foi.

4. Plan du rapport

Ce rapport est organisé comme suit. La Partie II analyse le Protocole GIZC dans le but de rapprocher sa rationalité du substantielle avec la logique du processus de négociation qui a conduit au texte final. Elle propose ainsi de rassembler les différentes dispositions du Protocole en quatre grands ensembles : la section II.I rassemble les dispositions relatives à l'adaptation des politiques sectorielles sur le littoral et à la réglementation des activités côtières, la section II.II celles relatives aux processus de gouvernance, la section II.III celles relatives à la planification stratégique et la section II.IV celles portant sur la coopération régionale. Une analyse spécifique de l'article 8-2 est par ailleurs proposée en Annexe I. La Partie III propose ensuite une analyse de la portée normative des dispositions du Protocole, en opérant une distinction entre obligations de résultat, obligations de comportement et autres types d'obligations. Les dispositions du Protocole sont ensuite analysées au regard du droit de l'Union européenne de façon à déterminer l'ampleur des chevauchements, des synergies et des éventuelles contradictions qui existent entre les deux ordres juridiques. Enfin, la Partie IV conclut sur (i) le rôle majeur de l'État dans l'adaptation du cadre juridique régional, (ii) l'intérêt, parfois sous-estimé mais néanmoins crucial, des documents d'aménagement du territoire dans la mise en œuvre de la GIZC, (iii) l'évolution des modes de gouvernance comme préoccupation transversale, et (iv) la nécessité de promouvoir une mise en œuvre ambitieuse du Protocole GIZC, au-delà de la simple transcription de ses dispositions dans les systèmes juridiques nationaux.

PARTIE II.
ANALYSE DU PROTOCOLE GIZC EN
MEDITERRANEE : ENTRE RATIONALITE
DES DISPOSITIONS ET LOGIQUE DES
NEGOCIATIONS

DECHIFFRER LE PROTOCOLE GIZC : FONDEMENTS ET LOGIQUE

Les dispositions du Protocole GIZC sont organisées autour de sept parties : Partie I : dispositions générales ; Partie II : éléments de la gestion intégrée des zones côtières ; Partie III : instruments de la gestion intégrée des zones côtières ; Partie IV : risques affectant la zone côtière ; Partie V : coopération internationale ; Partie VI : dispositions institutionnelles ; et Partie VII : dispositions finales. Il aurait été simple et consensuel de suivre l'architecture existante pour notre analyse, et d'examiner ainsi chaque disposition du texte l'une après l'autre. Ce rapport a toutefois choisi une autre voie, en regroupant les diverses dispositions en quatre grands ensembles, et ce pour deux raisons majeures. En premier lieu, les parties existantes et leur contenu sont hétérogènes, ce qui n'a rien d'étonnant après un processus de négociation aussi long et complexe. Les dispositions relatives à une même question ou à un type d'instruments analogues se retrouvent parfois dans des parties différentes, ce qui complique la tâche des acteurs qui cherchent à s'approprier le contenu du texte dans leurs activités quotidiennes. En second lieu, il paraissait stimulant, aux fins de l'analyse, de confronter le contenu du Protocole à une approche plus théorique de la GIZC, que les auteurs du rapport ont développée à partir de la littérature existante et des expériences de terrain. Selon cette approche, la GIZC couvre quatre grands domaines :

1. L'adaptation des politiques sectorielles relatives au littoral et la réglementation des activités côtières : renforcement des politiques environnementales, application de normes dans l'agriculture ou le bâtiment, promotion de codes de bonnes pratiques pour l'aquaculture...
2. L'évolution des modes de gouvernance des zones côtières : coordination institutionnelle, participation du public, accès à la justice...
3. La planification stratégique dans les zones côtières, à travers les documents d'aménagement du territoire notamment.
4. Le renforcement de la coopération régionale.

Le Protocole est un document particulièrement étoffé qui synthétise l'essence même de la GIZC. Il n'est donc pas surprenant que toutes ses dispositions entrent dans ces quatre grands domaines. Le cadre utilisé ici respecte l'esprit du Protocole et la volonté des Parties à la négociation ; à cette fin, les auteurs ont eu abondamment recours aux travaux préparatoires⁹ et aux rapports des réunions de négociation¹⁰.

⁹ En particulier : PNUE/PAM, (2005), Projet de Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Réunion des Points focaux du PAM, Athènes (Grèce), 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, 56 p ; PNUE/CAR-PAP, Rapport de l'Atelier de consultation sur le projet de Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, 24-25 juin 2005, Torre grande-Oristano, Italie, CAR/PAP, 76 p ; PNUE/PAP-RAC, (2004), Forum Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : vers un protocole régional, 28-29 mai 2004, Cagliari, Italie, CAR/PAP, 154 p ; PNUE/CAR-PAP, (2003), Étude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Split, CAR-PAP, 62p.

¹⁰ PNUE/PAM, Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki, Grèce, 10-11 décembre 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.324/4, 18 décembre 2007 ; PNUE/PAM, Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Split, Croatie, 13-16 juin 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.318/4, 6 septembre 2007 ; PNUE/PAM, Rapport de la troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, Loutraki, Grèce, 12-15 février 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.305/4, 16 avril 2007 ; PNUE/PAM, Rapport de la deuxième réunion

Dans le même temps, cette analyse a l'ambition de proposer une structure plus claire aux acteurs qui ont besoin de déchiffrer le texte et de trouver immédiatement l'endroit où leurs préoccupations sont traitées.

du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée, Loutraki (Grèce) 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG 298/4, 5 octobre 2006 ; PNUE/PAM, Rapport de la première réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée, Split (Croatie), 27-29 avril 2006, DOC.UNEP(DEPI)/MED WG. 298/INF. 5, 1^{er} juin 2006.

SECTION I :

**L'ADAPTATION DES POLITIQUES SECTORIELLES
ET LA REGLEMENTATION DES ACTIVITES COTIERES**

Le Protocole définit la GIZC comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre¹¹ ». La gestion intégrée implique donc notamment la prise en compte des interrelations qui existent entre les utilisations des océans et des côtes et l'environnement qu'elles affectent potentiellement. En ce sens, la GIZC vise « à concilier les implications du développement, les utilisations contradictoires et les interactions entre les processus physiques et les activités humaines » (Cicin-Sain et Knecht, 1998). D'un point de vue méthodologique, il s'agit donc de dépasser l'approche sectorielle et de rendre cohérente la gestion du système littoral en s'attachant au traitement articulé de l'ensemble de ses composantes : c'est là une des dimensions fondamentales de l'intégration, terme provenant du latin *integrare* et signifiant « remettre dans son état, rendre entier ».

Cela ne signifie pas pour autant un abandon des politiques sectorielles, la GIZC étant avant tout destinée à les harmoniser, non à les supplanter (Cicin-Sain et Knecht, 1998), ce qui ne serait de toutes façons pas possible car les politiques sont, et resteront, sectorielles. Ainsi la gestion intégrée n'est-elle « pas un substitut à l'aménagement sectoriel », mais vise à éviter leur « fragmentation en mettant l'accent sur les liens entre les différents secteurs » (Conseil de l'Europe, 1999). À cet égard et afin de rendre l'approche globale cohérente, il apparaît particulièrement nécessaire de renforcer et d'adapter les politiques environnementales (1) et de gestion des risques (2) à la nature singulière des zones côtières, ainsi que de réglementer les activités sectorielles qui ont une incidence sur l'évolution des zones côtières (3).

1. La préservation du patrimoine naturel et culturel

1.1. Les principes généraux

1.1.1 La préservation des écosystèmes côtiers

Dans le sillage de son préambule reconnaissant les zones côtières méditerranéennes comme « un patrimoine commun naturel et culturel (...) qu'il convient de préserver », le Protocole GIZC prévoit plusieurs dispositions en matière de préservation de la biodiversité marine et côtière.

¹¹ Article 2-f.

Préservation des écosystèmes et des ressources côtiers (5b, 5c, 5d, 8-1, 8-3c)

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) de préserver les zones côtières pour le bénéfice des générations présentes et futures » (5b) et « de garantir la préservation de l'intégrité des écosystèmes côtiers » (5d).

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) de garantir l'utilisation durable des ressources naturelles, en particulier en ce qui concerne l'usage de l'eau » (5c).

« Les Parties font en sorte qu'une utilisation et une gestion durables des zones côtières soient conduites de manière à préserver les habitats naturels, paysages, ressources naturelles et écosystèmes côtiers » (8-1).

« Les Parties font également en sorte que leurs instruments juridiques nationaux comportent des critères d'utilisation durable de la zone côtière. Ces critères, prenant en compte les conditions locales spécifiques, portent, notamment, sur les points suivants : (...) veiller à ce que les préoccupations d'environnement soient intégrées dans les règles de gestion et d'utilisation du domaine public maritime » (8-3c).

Il existe traditionnellement un conflit important entre les besoins d'une utilisation immédiate des ressources côtières et la nécessité d'assurer leur sauvegarde sur le long terme (Post et Lundin, 1996). La référence aux « générations futures » (5b) encourage ici les États à s'affranchir des seules considérations de court terme et à prendre en compte le « temps long » dans leur politique de gestion des littoraux.

Application de l'approche écosystémique (6c)

« Appliquer une approche écosystémique dans l'aménagement et la gestion des zones côtières afin d'assurer le développement durable de celles-ci » (6c).

Pour comprendre les contours et modalités de mise en œuvre de l'approche écosystémique, les États peuvent se reporter aux études menées par les réunions des experts techniques sur l'application par le PAM de l'approche écosystémique¹².

Prévention des dommages à l'environnement et remise en état (6j)

« Les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières : (...) prévenir les dommages à l'environnement et, s'ils surviennent, prendre les mesures appropriées de remise en état » (6j).

Composante majeure de nombreux engagements internationaux (Chapitre 17 de l'Agenda 21, Mandat de Jakarta de la Convention sur la diversité biologique...), la préservation de la biodiversité marine et côtière constitue l'un des objectifs fondamentaux de la GIZC, et il n'est donc pas surprenant que le Protocole y accorde une attention particulière. Les dispositions prévues en l'espèce revêtent un caractère transversal : elles sont, d'une part, applicables sur l'ensemble du territoire côtier tel que défini par le texte, et elles concernent, d'autre part, l'ensemble des activités exercées sur cet espace. Il s'agit là d'une transposition des dispositions prévues par la Convention de Barcelone elle-même dont l'article 10 prévoit que « les Parties contractantes prennent, individuellement ou conjointement, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver dans la zone d'application de la Convention, la diversité biologique, les écosystèmes rares ou fragiles ainsi que les espèces de la faune et de la flore sauvages qui sont rares, en régression, menacées ou en voie d'extinction et leurs habitats ».

Il est néanmoins intéressant de noter que l'article 6j du Protocole ajoute une obligation de remise en état de l'environnement littoral lorsque les dommages n'ont pas été évités. Selon TEEB (2009), « la remise en état écologique se définit comme « le processus de contribution à la remise en état d'un

¹² Rapports des réunions disponibles sur www.unepmap.org.

écosystème qui a été dégradé, endommagé ou détruit », et ce « dans l'intention de redonner aux écosystèmes santé, intégrité et durabilité (International Primer on Ecological Restoration, publié par la Society for Ecological Restoration (SER), International Science and Policy Working Group, 2004). Plus largement, l'objectif ultime de la remise en état écologique consiste à retrouver des écosystèmes résilients qui sont non seulement durables en termes de structure, de composition des espèces et de fonctionnalité, mais également intégrés dans des paysages plus larges et compatibles avec des activités humaines à « faible impact ».

1.1.2 La préservation du patrimoine culturel

Préservation du patrimoine culturel (13-1)

« Les Parties adoptent, individuellement ou collectivement, toutes les mesures appropriées pour préserver et protéger le patrimoine culturel de la zone côtière, notamment archéologique et historique, y compris le patrimoine culturel subaquatique, conformément aux instruments nationaux et internationaux applicables » (13-1).

Conservation *in situ* (13-2)

*« Les Parties font en sorte que la conservation *in situ* du patrimoine culturel des zones côtières soit considérée comme l'option prioritaire avant toute intervention sur ce patrimoine » (13-2).*

Conservation du patrimoine culturel subaquatique (13-3)

« Les Parties veillent en particulier à ce que les éléments du patrimoine culturel subaquatique des zones côtières extraits du milieu marin soient gardés et gérés de manière à assurer leur conservation à long terme, et ne fassent pas l'objet d'opérations de vente, d'achat ou de troc en tant qu'articles de nature commerciale » (13-3).

Ces dispositions prévues par l'article 13 sont inspirées de la Convention de l'UNESCO sur le patrimoine culturel subaquatique (Scovazzi, 2010) invitant notamment les États à coopérer sur le plan régional¹³, à privilégier la conservation *in situ*¹⁴ et à interdire l'exploitation commerciale du patrimoine culturel subaquatique¹⁵.

1.1.3 La préservation des paysages

GIZC et paysages (2f)

« Gestion intégrée des zones côtières : un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre » (2f).

La définition de la GIZC proposée par le Protocole s'inscrit largement dans le sillage des recherches déjà menées sur ce concept depuis de nombreuses années : classiquement, elle souligne l'objectif général de développement durable, le caractère dynamique du processus ou encore la diversité des activités économiques et des usages liés aux littoraux. À l'inverse, la mention du paysage est plus originale et ne se retrouve, à notre connaissance, que dans le modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières

¹³ Article 6.

¹⁴ Article 2-5.

¹⁵ L'article 2-7 de la Convention dispose ainsi : « le patrimoine culturel subaquatique ne doit faire l'objet d'aucune exploitation commerciale ».

proposé par le Conseil de l'Europe en 1999¹⁶. Cette référence aux paysages renvoie tout d'abord à la Convention de Barcelone qui mentionne la protection des zones d'intérêt paysager comme un des éléments de promotion de la gestion intégrée¹⁷. Certains protocoles sectoriels intègrent également la protection paysagère parmi les obligations générales incombant aux Parties ; c'est le cas, par exemple, des protocoles Tellurique (Annexelle1-c) et Aires spécialement protégées et diversité biologique (articles 4d, 6i et 8.2). En l'espèce, le Protocole GIZC pose un principe général, celui de préserver les paysages côtiers, et invite les États à l'adoption d'instruments spécifiques.

Préservation des paysages côtiers (5d, 8-1)

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but de (...) garantir la préservation de l'intégrité des écosystèmes côtiers ainsi que des paysages côtiers et de la géomorphologie côtière » (5d).

« (...) Les Parties font en sorte qu'une utilisation et une gestion durables des zones côtières soient conduites de manière à préserver les (...) paysages (...) » (8-1).

Adoption d'instruments spécifiques (11-1)

« Les Parties (...) adoptent des mesures pour assurer la protection des paysages côtiers par le biais de la législation, de la planification et de la gestion » (11-1).

Les dispositions du Protocole relatives au paysage s'inscrivent largement dans le cadre de la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000. Ce texte s'applique à tout le territoire des Parties et inclut à la fois les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Son champ d'application matérielle – le paysage – est défini comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations¹⁸ ». Les Parties s'engagent notamment à « coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes internationaux¹⁹ ». En intégrant un volet spécialement consacré au paysage, le Protocole GIZC s'inscrit également dans les objectifs fixés par la Convention de Florence dont l'article 9 stipule que les Parties « s'engagent à encourager la coopération transfrontalière au niveau local et régional et, au besoin, à élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage ».

1.2. La préservation des écosystèmes vulnérables

1.2.1 Les écosystèmes visés par le Protocole

Outre les principes généraux relatifs à la préservation du patrimoine naturel, culturel et paysager, le Protocole consacre plusieurs de ses dispositions à la protection d'écosystèmes côtiers particuliers. Ainsi, le fondement de cette protection spéciale de certains milieux repose-t-il sur des critères (i) géographiques, liés à la proximité de la mer (habitats marins, estuaires), (ii) écologiques, pour des milieux vulnérables non nécessairement situés à proximité immédiate des côtes (forêts, zones humides), (iii) à la fois culturels, économiques, géographiques et écologiques pour le cas des îles.

¹⁶ Article 1.

¹⁷ Article 4-3e.

¹⁸ Article 1a.

¹⁹ Article 7.

Préservation des zones humides et estuaires (10-1)

« (...) Les Parties (a) prennent en compte la fonction environnementale, économique et sociale des zones humides et estuaires dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et lors de la délivrance des autorisations ; (b) prennent les mesures nécessaires pour réglementer ou, si besoin est, interdire les activités qui peuvent avoir des effets néfastes sur les zones humides et les estuaires ; (c) entreprennent, dans la mesure du possible, la remise en état des zones humides côtières dégradées afin de réactiver leur rôle positif dans les processus environnementaux côtiers » (10-1).

Les zones humides méditerranéennes (deltas, lagunes, marais...) hébergent une biodiversité exceptionnelle et fournissent de nombreux services écosystémiques. Particulièrement menacées par le développement socio-économique (assèchement, urbanisation, pollution, changement climatique...), elles font l'objet d'une attention particulière dans le Protocole GIZC, qui prévoit leur préservation et, dans la mesure du possible, leur restauration. Ces dispositions s'inscrivent dans le sillage de la Convention de Ramsar de 1971 dont l'objectif est la « conservation des zones humides et des oiseaux d'eau²⁰ ». Le Protocole impose ici aux États de prendre en considération la spécificité des zones humides et estuaires dans leur politique côtière et de réglementer, voire d'interdire, les activités susceptibles d'en affecter l'intégrité.

Adoption de mesures de préservation des espèces et habitats marins (10-2a)

« Les Parties (...) adoptent des mesures pour assurer, par le biais de la législation, de la planification et de la gestion, la protection et la conservation des zones marines et côtières, en particulier de celles qui abritent des habitats et des espèces dont la conservation présente une grande valeur » (10-2a).

Le Protocole aborde ici la conservation des zones marines et côtières à travers le double volet habitats/espèces. Pour les États méditerranéens membres de l'Union européenne, cette disposition invite à faire le lien avec la mise en œuvre du Réseau Natura 2000, sur terre comme en mer. D'une manière générale, la détermination « des habitats et des espèces dont la conservation présente une grande valeur » devrait pouvoir s'appuyer sur les inventaires prévus par l'article 16.

Adoption de mesures de préservation des forêts et zones boisées du littoral (10-3)

« Les Parties adoptent des mesures visant à préserver ou à développer les forêts et zones boisées du littoral, en particulier, en dehors des aires spécialement protégées » (10-3).

Préservation et remise en état des dunes (10-4)

« Les Parties s'engagent à préserver et, là où cela est possible, à réhabiliter de manière durable les dunes et cordons dunaires » (10-4).

Cette disposition, imposant aux États de préserver et réhabiliter les dunes et cordons dunaires, peut être mise en œuvre de différentes manières, notamment (i) par un recul de l'urbanisation littorale au-delà des zones abritant des massifs dunaires²¹, (ii) par une réglementation de la circulation des piétons et véhicules, notamment en période touristique, (iii) par la mise en place d'aménagements adéquats.

²⁰ Article 4-1.

²¹ Voir l'Annexe 1.

Préservation des îles (12)

« Les Parties s'engagent (...) à encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement » (12a).

« Les Parties s'engagent (...) à prendre en compte les spécificités de l'environnement insulaire ainsi que la nécessité d'assurer une interaction entre les îles dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion, notamment dans les domaines des transports, du tourisme, de la pêche, des déchets et de l'eau » (12b).

La Méditerranée comptant 162 îles de plus de 10 km² et près de 4 000 îlots de superficie inférieure, le texte encourage une gestion particulière de ces espaces en tenant compte de leurs spécificités. Cela n'implique pas nécessairement l'élaboration de stratégies, plans et programmes spécifiques à ces milieux mais, à minima, la prise en compte de leur spécificité dans des instruments programmatoires. Cette disposition revêt une importance particulière pour les États méditerranéens qui, comme la Grèce ou la Croatie, comptent de nombreuses îles.

1.2.2 Une protection « en dehors du classement en aire protégée »

S'agissant des zones humides, des estuaires, des habitats marins, des forêts et zones boisées du littoral, le Protocole prévoit une protection indépendamment du classement en aires protégées. Il s'agit là d'une disposition essentielle visant à encourager les États à une protection systématique de ces milieux, au-delà de l'institution éventuelle d'aires protégées. Cette disposition impose donc une inscription de règles de protection de ces écosystèmes dans le droit positif. En France, par exemple, l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme prescrit une obligation du même type, en assurant la protection de certains écosystèmes sur le seul fondement de leur « caractère remarquable », et ce, quelle que soit leur localisation sur la commune littorale. De manière plus générale, l'article 8-3a du Protocole demande aux États d'identifier et de délimiter « en dehors des aires protégées, des espaces libres où l'urbanisation et d'autres activités sont limitées ou, si nécessaire, interdites ».

1.3. La connaissance des zones côtières

Le développement des connaissances sur les systèmes côtiers apparaissant comme une condition essentielle à l'élaboration de politiques de gestion, le Protocole consacre un article spécifique aux mécanismes de suivi, d'observation et aux réseaux.

Mécanismes de suivi et d'observation (16-1)

« Les Parties utilisent et renforcent les mécanismes appropriés de suivi et d'observation qui existent, ou en créent de nouveaux, si nécessaire » (16-1).

Création et mise à jour d'inventaires (16-1, 16-3)

« Les Parties établissent et tiennent à jour régulièrement des inventaires nationaux des zones côtières qui devraient comprendre, autant que possible, des informations sur les ressources et les activités ainsi que sur les institutions, les législations et les plans qui peuvent exercer une influence sur les zones côtières » (16-1).

« En vue de faciliter l'observation régulière de l'état et de l'évolution des zones côtières, les Parties mettent au point un formulaire de référence et un processus agréés pour collecter les données destinées aux inventaires nationaux » (16-3).

Participer à un réseau méditerranéen de zones côtières (16-2)

« Afin de promouvoir l'échange d'expériences scientifiques, de données et de bonnes pratiques, les Parties participent, au niveau administratif et scientifique approprié, à un réseau méditerranéen de zones côtières, en coopération avec l'Organisation » (16-2).

1.4. La maîtrise foncière

Le Protocole exhorte les Parties à utiliser l'outil foncier dans la protection des écosystèmes littoraux.

Élaboration d'une politique foncière (20-1)

« Les Parties adoptent des instruments et mesures appropriés de politique foncière, y compris lors du processus de planification » (20-1).

L'adoption d'instruments de politique foncière apparaît ici comme une obligation de résultat. Le terme « appropriés » doit être compris ici à la lumière de l'objet du Protocole (article premier) et de ses objectifs (article 5).

Recours aux outils de type « conservatoire » (20-2)

« Les Parties peuvent, notamment, adopter des mécanismes d'acquisition, de cession, de donation ou de transfert de biens au profit du domaine public et instituer des servitudes sur les propriétés » (20-2).

Cette disposition est directement inspirée du mécanisme instauré en France à travers le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Établissement public créé en 1975²², le Conservatoire mène une politique d'acquisition foncière des littoraux, pouvant acquérir des espaces situés dans les cantons côtiers délimités par la loi de 1975 et dans les communes littorales telles que définies par la Loi N° 86-2 du 3 janvier 1986²³. Depuis 2002, le Conservatoire a vocation à intervenir également sur le domaine public maritime, notamment sur les zones limitrophes de ses propres terrains et ce, dans un objectif affiché de gestion intégrée des zones côtières. Ainsi, dans une logique d'intégration des territoires terrestre et marin, le CELRL peut aujourd'hui agir sur l'estran, les plages ou dans les mangroves et se voir confier par l'État des portions du domaine public pour une durée de trente ans. Le domaine propre de l'établissement relevant du domaine public, les terrains acquis bénéficient d'un régime juridique de protection renforcée. Au 1^{er} janvier 2011, le domaine relevant du Conservatoire du littoral comprenait 138 000 hectares, soit plus de 1 200 km de rivages et 600 sites naturels. La Tunisie, à travers l'Agence nationale pour la protection du littoral²⁴ (APAL) et la région Sardaigne, *via* le Conservatoire des côtes de Sardaigne (Rochette, 2010), disposent également de tels mécanismes fonciers.

²² Loi N°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres établissement public à caractère administratif, JO du 10 juillet 1975 p.7126 (Article L 322-1ss du Code de l'environnement).

²³ Loi N°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JO du 4 janvier 1986.

²⁴ Loi N°95-72 du 24 juillet 1995 portant création de l'Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral (APAL).

2. La prise en compte des risques

2.1. L'intégration de la composante « risque » dans les politiques littorales

La mention des risques pesant sur les zones côtières apparaît dès le préambule du Protocole, les Parties se déclarant « inquiètes des risques qui pèsent sur les zones côtières du fait des changements climatiques susceptibles d'entraîner, entre autres, une élévation du niveau des mers, et conscientes de la nécessité d'adopter des mesures durables pour réduire les effets négatifs des phénomènes naturels ». À cet égard, il doit être souligné que l'article 4-1e de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) demandent aux États qu'ils « préparent, en coopération, l'adaptation à l'impact des changements climatiques et conçoivent et mettent au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières ». Plus largement, les rédacteurs du premier projet de Protocole²⁵, tout comme les experts chargés de la négociation²⁶, avaient bien conscience de la nécessité de lier GIZC et prévention des risques.

Prise en compte du risque dans la mise en œuvre de la GIZC (5e)

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) de prévenir et/ou de réduire les effets des aléas naturels et en particulier des changements climatiques, qui peuvent être imputables à des activités naturelles ou humaines » (5e).

Intégration d'un volet « risque » dans la stratégie nationale de GIZC (22)

« Dans le cadre des stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières, les Parties élaborent des politiques de prévention des aléas naturels » (22).

Aux termes du Protocole, l'intégration de la question du risque constitue un objectif de la GIZC qui doit se traduire par des politiques spéciales.

2.2. Les outils au service de l'intégration des risques dans les politiques sectorielles relatives au littoral

Institution d'une bande terrestre inconstructible (8-2)

« (...) Les Parties :

a) instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b) ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer.

b) peuvent adapter, en cohérence avec les objectifs et principes du présent Protocole, les dispositions mentionnées ci-dessus : 1) pour des projets d'intérêt public ; 2) dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux » (8-2).

²⁵ PAM/PNUÉ, Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Loutraki, Grèce, 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, § 78.

²⁶ PAM/PNUÉ, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, p. 24.

Dans l'esprit des rédacteurs du Protocole, « la pertinence du principe [d'inconstructibilité] repose non seulement sur le souci de protéger une zone d'intérêt écologique et paysager très fragile parce qu'à l'interface terre-mer, mais aussi sur la nécessaire prévention contre les risques naturels résultant de l'élévation du niveau des mers liée aux changements climatiques, mettant ainsi en œuvre la Convention sur les changements climatiques²⁷ ». Pour une analyse complète de l'article 8-2, voir Annexe 1.

Évaluations de la vulnérabilité et des aléas (22)

« Les Parties (...) entreprennent, pour les zones côtières, des évaluations de la vulnérabilité et des aléas » (22).

Bien que les notions de risque, d'aléa, de vulnérabilité, etc. fassent l'objet de vifs débats entre les spécialistes et les disciplines (Magnan, 2009), on admet souvent que l'évaluation des aléas mesure l'événement extrême potentiel en lui-même, tandis que les évaluations de la vulnérabilité associent l'évaluation des aléas à celle de ses impacts sur un territoire donné.

Adoption de mesures de prévention, d'atténuation et d'adaptation (22, 23-1)

« Les Parties (...) prennent des mesures de prévention, d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux effets des catastrophes naturelles et, en particulier, des changements climatiques » (22).

« Conformément aux objectifs et principes énoncés dans les articles 5 et 6 du présent Protocole, les Parties, afin de mieux prévenir et atténuer l'impact négatif de l'érosion côtière, s'engagent à adopter les mesures nécessaires pour maintenir ou restaurer la capacité naturelle de la côte à s'adapter aux changements, y compris ceux provoqués par l'élévation du niveau de la mer » (23-1).

Les effets du changement climatique ne seront pas ressentis avec la même acuité sur l'ensemble des rives méditerranéennes : dès lors, la conduite d'études de vulnérabilité des littoraux apparaît nécessaire afin que puissent être élaborées des stratégies et mesures d'adaptation robustes. Les importants efforts déployés récemment pour réduire l'échelle des scénarios climatiques et les régionaliser (Navarra et Tubiana, 2013) permettent de mieux comprendre ce que recouvre l'adaptation dans la pratique et comment elle peut être mise en œuvre (voir, par exemple, Billé *et al.*, 2013).

Le respect de la capacité de charge comme outil de prévention des risques (6b)

« Prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement » (6b).

Pour une analyse de la notion de « capacité de charge », voir 3.1.2.

Évaluations préalables (6i, 23-2)

« Procéder à l'évaluation préalable des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leurs impacts négatifs sur les zones côtières » (6i).

« Les Parties, lorsqu'elles envisagent d'entreprendre de nouvelles activités et ouvrages dans la zone côtière, y compris les ouvrages maritimes et travaux de défense côtière, tiennent particulièrement compte de leurs effets négatifs sur l'érosion côtière ainsi que des coûts directs et indirects qui peuvent en résulter » (23-2).

²⁷ PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, p. 29.

Ces dispositions font écho à l'article 19 du Protocole, prévoyant le recours aux évaluations environnementales et invitent les États à mener l'évaluation préalable des risques induits par le développement des activités, infrastructures et ouvrages de bord de mer.

Anticipation des impacts de l'érosion (23-3)

« Les Parties s'efforcent d'anticiper les impacts de l'érosion côtière grâce à la gestion intégrée des activités, y compris l'adoption de mesures spéciales pour les sédiments côtiers et les ouvrages côtiers » (23-3).

Cet article traduit une préoccupation de longue date dans de nombreux pays méditerranéens (voir, par exemple, Özhan, 2002), bien que le bassin méditerranéen abonde en expériences réussies de gestion des sédiments. Le projet CONSCIENCE²⁸ a récemment publié une version actualisée de ses directives pour la mise en œuvre de la gestion durable de l'érosion côtière, dans un document intitulé « Guidelines for Implementation of Sustainable Coastal Erosion Management in local and regional initiatives ».

3. La réglementation des activités côtières

3.1. Réconcilier les activités côtières et la préservation des écosystèmes

3.1.1 Principes généraux applicables à toutes les activités côtières

L'espace littoral méditerranéen est aujourd'hui particulièrement menacé par la diversité et l'intensité des usages qu'il supporte, sur terre comme sur mer. Le phénomène de littoralisation se traduit non seulement par une concentration importante des populations, permanentes et saisonnières, sur les zones côtières, mais également par une forte croissance des activités économiques et récréatives sur cet espace. Ce phénomène n'est bien évidemment pas sans conséquence sur les écosystèmes littoraux et le Protocole GIZC invite donc à une régulation de ces multiples activités en soumettant leur développement à certains principes généraux.

Respect du principe d'équilibre (5a, 6h)

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) de faciliter, par une planification rationnelle des activités, le développement durable des zones côtières en garantissant la prise en compte de l'environnement et des paysages et en la conciliant avec le développement économique, social et culturel » (5a).

« Les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières : (...) assurer la répartition harmonieuse des activités sur toute la zone côtière et éviter une concentration et un étalement urbains non souhaitables » (6h).

Afin de concilier développement des zones côtières et préservation de l'environnement, le Protocole encourage l'application d'un « principe d'équilibre ». Ces dispositions, prévues par les articles 5a et 6h, impliquent une gestion économe de l'espace en vue d'une conciliation entre développement des activités humaines et préservation des paysages et espaces naturels. En France, ce « principe d'équilibre » est formulé par l'article L 146-2 du Code de l'urbanisme, disposition issue de la loi Littoral. Le respect du principe d'équilibre ne signifie nullement l'interdiction de toute urbanisation nouvelle. Il implique toutefois que cette urbanisation ne dépasse pas un certain seuil, au risque de compromettre la

²⁸ Concepts and science for coastal erosion management, 6^e programme-cadre (FP6) de recherche de l'UE, <http://www.conscience-eu.net/>

réalisation d'autres priorités, elles aussi légitimes. Ce seuil est ici défini par la « capacité de charge » (voir 3.1.2).

Accès libre et gratuit à la mer et le long du rivage (8-3d)

« Les Parties font également en sorte que leurs instruments juridiques nationaux comportent des critères d'utilisation durable de la zone côtière. Ces critères, prenant en compte les conditions locales spécifiques, portent, notamment, sur les points suivants : (...) organiser l'accès libre et gratuit du public à la mer et le long du rivage » (8-3d).

Le Protocole invite les États à reconnaître et à organiser l'accès libre et gratuit du public à la mer et le long du rivage. Cette disposition implique notamment : (i) la prise en compte de cette exigence dans la localisation des activités de bord de mer, économiques ou récréatives, (ii) l'organisation de cet accès, par l'institution de servitudes de passage par exemple.

Prise en compte des activités exigeant la proximité immédiate de la mer (6g, 9-1a)

« Prendre en compte la multiplicité et la diversité des activités dans les zones côtières, et, en tant que de besoin, accorder une priorité, en matière d'utilisation et d'implantation, aux services publics et activités nécessitant la proximité immédiate de la mer » (6g).

« Les Parties (...) accordent une attention spéciale aux activités économiques qui exigent la proximité immédiate de la mer » (9-1a).

Les littoraux méditerranéens faisant face à une multiplication des conflits d'usage, conséquence du phénomène de littoralisation, le Protocole propose ici un mode de régulation de ces conflits, en privilégiant le développement des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau. Certains États méditerranéens ont déjà recours à cette notion en matière de bande inconstructible, prévoyant des dérogations pour ce type d'activités – activités traditionnelles de bord de mer essentiellement.

Gestion économe des ressources naturelles (9-1b)

« Les Parties (...) font en sorte que, dans les diverses activités économiques, soit réduite au minimum l'utilisation des ressources naturelles et soient pris en compte les besoins des générations futures » (9-1b).

Gestion des ressources en eau et des déchets (9-1c)

« Les Parties (...) veillent au respect de la gestion intégrée des ressources en eau et de la gestion écologiquement rationnelle des déchets » (9-1c).

Adaptation de l'économie côtière et maritime (9-1d)

« Les Parties (...) font en sorte d'adapter l'économie côtière et maritime à la nature fragile des zones côtières et de protéger les ressources de la mer contre la pollution » (9-1d).

3.1.2 Les outils spécifiques à mettre en œuvre

Au-delà des principes généraux précédemment mentionnés, le Protocole prévoit la mise en œuvre d'outils spécifiques, destinés à concilier développement des activités de bord de mer et préservation des écosystèmes.

Définition d'indicateurs de développement des activités économiques (9-1e)

« Les Parties (...) définissent des indicateurs de développement des activités économiques en vue d'assurer l'utilisation durable des zones côtières et de réduire les pressions excédant la capacité de charge de celles-ci » (9-1e).

Prise en compte de la capacité de charge des zones côtières (6b, 18-3, 19-3)

« Les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières : (...) prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement » (6b).

« Les plans et programmes côtiers, qui peuvent être spécifiques ou intégrés dans d'autres plans et programmes, précisent les orientations de la stratégie nationale et la mettent en œuvre à un niveau territorial approprié en déterminant, entre autres et au besoin, les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties marines et terrestres correspondantes des zones côtières » (18-3).

« Les évaluations environnementales devraient tenir compte des impacts cumulatifs sur les zones côtières, notamment en accordant une attention particulière à leurs capacités de charge » (19-3).

Comme le Livre blanc sur la gestion des zones côtières en Méditerranée (PNUE/PAM/PAP, 2001) ou les directives du PNUE concernant la gestion intégrée du littoral (PNUE/PAM, 1995), le Protocole invite à l'utilisation de la notion de « capacité de charge » dans l'élaboration des politiques côtières. Elle doit être évaluée à l'échelle de portions de côtes homogènes et peut s'entendre comme la limite de développement qu'un espace ne peut dépasser sans aller irrémédiablement à l'encontre des objectifs environnementaux et/ou sans occasionner des perturbations socioculturelles ou socioéconomiques néfastes pour l'équilibre des communautés humaines en présence.

Promotion de codes de bonne conduite (9-1f)

« Les Parties (...) encouragent des codes de bonne conduite parmi les autorités publiques, les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales » (9-1f).

La promotion des codes de bonne conduite s'inspire de diverses expériences internationales, telles que le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable²⁹ adopté en 1995 ou le code de conduite européen d'aquaculture³⁰ (1998) élaboré par la Fédération européenne des producteurs aquacoles. Ce code a pour objectif premier de promouvoir le développement et la gestion responsables d'un secteur européen de l'aquaculture viable afin de parvenir à une production alimentaire de grande qualité tout en respectant les considérations environnementales et les exigences des consommateurs. En 2005, la Croatie a élaboré ses propres lignes directrices pour l'aquaculture marine³¹.

²⁹ <http://www.fao.org/fishery/code/fr>

³⁰ <http://www.aquamedia.info/consensus/>

³¹ Guidelines to Marine Aquaculture Planning, Integration and Monitoring in Croatia, Zagreb, 2005.

Prise en compte de la sensibilité de l'environnement dans les études d'évaluation de l'impact environnemental des projets (19-1)

« Compte tenu de la fragilité des zones côtières, les Parties font en sorte que le processus et les études d'évaluation de l'impact environnemental des projets publics et privés pouvant avoir d'importants effets sur l'environnement des zones côtières, et notamment sur leurs écosystèmes, prennent en compte la sensibilité particulière de l'environnement et les interrelations entre les parties marines et terrestres de la zone côtière » (19-1).

Recours à l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes côtiers (19-2)

« Selon les mêmes critères, les Parties établissent, s'il y a lieu, une évaluation environnementale stratégique des plans et programmes affectant la zone côtière » (19-2).

Évaluations environnementales et capacité de charge (19-3)

« Les évaluations environnementales devraient tenir compte des impacts cumulatifs sur les zones côtières, notamment en accordant une attention particulière à leurs capacités de charge » (19-3).

Les évaluations environnementales constituent des mécanismes pertinents pour prévenir la dégradation de la biodiversité et soumettre les activités côtières au respect des écosystèmes. Dès lors, l'article 19 envisage le recours aux évaluations à travers deux types d'instruments : (i) les études d'impacts sur l'environnement d'une part, pour les projets publics et privés pouvant avoir des effets importants sur l'environnement littoral, (ii) les évaluations environnementales stratégiques d'autre part, pour les plans et programmes susceptibles de porter significativement atteinte à l'intégrité des écosystèmes. Au-delà du seul volet environnement, le Protocole invite également à l'évaluation préalable des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures³².

3.2. La régulation d'activités spécifiques

Certaines activités de bord de mer font l'objet de dispositions spécifiques en vue d'un meilleur encadrement et d'une conciliation plus systématique avec les exigences de préservation des écosystèmes.

Activités soumises à autorisation (9-2ei, 9-2f)

*« Les fouilles et extractions minérales, y compris l'utilisation de l'eau de mer dans les usines de dessalement et l'exploitation des carrières, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable » (9-2ei).
« Infrastructures, installations énergétiques, ports et ouvrages maritimes les infrastructures, installations et ouvrages sont soumis à autorisation de sorte que leurs impacts dommageables sur les écosystèmes, les paysages et la géomorphologie de la côte soient réduits au minimum ou, s'il y a lieu, compensés par des mesures non financières » (9-2f).*

Le Protocole impose la soumission des activités de fouille, d'extraction ainsi que les infrastructures, installations énergétiques, ports et ouvrages maritimes à autorisation préalable. La mise en œuvre de cette obligation exige, notamment, l'organisation de procédures administratives à cet effet.

³² Voir 3.2 infra.

Activités réglementées, limitées ou interdites (8-3b, 8-3e, 9-2)

« Limiter le développement linéaire des agglomérations et la création de nouvelles infrastructures de transport le long de la côte » (8-3b).

« Limiter ou, si nécessaire, interdire la circulation et le stationnement des véhicules terrestres ainsi que la circulation et l'ancrage des véhicules marins sur les espaces naturels terrestres ou maritimes fragiles, y compris sur les plages et les dunes » (8-3e).

« L'aquaculture doit être réglementée quant à l'utilisation d'intrants et quant au traitement des déchets » (9-2cii).

« L'extraction de sable, y compris dans les fonds marins, et de sédiments fluviaux, est réglementée ou interdite si elle risque d'avoir des effets préjudiciables à l'équilibre des écosystèmes côtiers » (9-2eii).

« La pratique des diverses activités sportives et de loisirs, y compris la pêche de loisir et la récolte de coquillages, est réglementée ou, si nécessaire, interdite » (9-2diii).

Plusieurs activités maritimes et côtières doivent faire l'objet d'un encadrement afin de limiter ou de supprimer leurs empreintes sur les espaces et ressources naturels. Par encadrement, limitation ou interdiction, il faut entendre l'adoption et la mise en œuvre de règles juridiques régissant, soit l'activité elle-même, soit son développement sur un espace côtier considéré.

Le Protocole requiert tout d'abord de limiter le développement linéaire de l'urbanisation et la création de nouvelles infrastructures de transport le long du littoral. Il impose également d'encadrer la circulation et le stationnement des véhicules terrestres : cette disposition invite les États à adopter une réglementation limitant ou interdisant le passage et le stationnement des véhicules dans les espaces naturels fragiles, plages, dunes, forêts par exemple. De la même manière, la circulation maritime doit être encadrée afin d'éviter la dégradation des écosystèmes marins. À titre d'exemple, l'ancrage des navires dans des zones présentant une concentration d'herbiers de posidonie – risques de dégradation – ou d'espèces invasives – risques de propagation – devrait être interdite. Le Protocole restant imprécis quant au type de navigation concernée, on peut considérer que ces dispositions sont applicables aux navires commerciaux, de recherche scientifique, de plaisance et militaires, sous réserve des dispositions de l'article 4-2.

Activité en plein essor depuis quelques années et ayant de forts impacts sur l'environnement littoral et marin, l'aquaculture est également couverte par des dispositions spécifiques. Le Protocole impose ainsi aux États de réglementer l'utilisation d'intrants (médicaments, vitamines, nourriture...) et le traitement des déchets.

L'extraction de sable pouvant avoir des impacts négatifs sur le milieu marin et côtier (turbidité de l'eau préjudiciable à la faune et la flore benthiques, modification du régime des courants, aggravation de l'érosion côtière...), elle doit également être réglementée.

Enfin, le tourisme fait également l'objet de dispositions particulières. Cette activité, source importante de revenu pour le bassin méditerranéen (PNUE/PAM-Plan Bleu, 2009), contribue à l'érosion de la biodiversité en favorisant l'artificialisation de l'espace terrestre et marin, la dégradation de sites remarquables, l'introduction d'espèces non indigènes ou encore la surexploitation des ressources naturelles. Le tourisme peut ainsi avoir des impacts forts sur différents écosystèmes comme les dunes côtières (construction d'hôtels et autres infrastructures, piétinement...), les zones humides (drainage, eaux usées, déchets solides, compétition avec la consommation touristique d'eau...), la végétation sous-marine (aménagement des côtes, plages artificielles, navigation de plaisance...), les coralligènes, les forêts littorales et met aussi en cause la survie de plusieurs espèces telles que les tortues marines (fréquentation des plages par les touristes en période de ponte), les phoques moines, ou différentes espèces de cétaqués, d'oiseaux et de poissons (forte demande pour certaines espèces comme le mérrou, l'espadon ou le thon). Le tourisme de nature lui-même, mal encadré, peut avoir des impacts négatifs par

la (sur)fréquentation des espaces naturels qu'il engendre, en particulier dans les petites îles et autres espaces fragiles lorsque la capacité de charge est dépassée. Le Protocole encourage donc à un tourisme côtier durable et à l'encadrement des activités sportives et de loisirs.

Assurer la compatibilité entre le développement d'activités et la préservation du patrimoine naturel et culturel et du paysage (9-2)

« La localisation et le fonctionnement des activités agricoles et industrielles doivent garantir un niveau élevé de protection de l'environnement afin de préserver les écosystèmes et paysages côtiers et de prévenir la pollution de la mer, de l'eau, de l'air et des sols » (9-2a).

« Les projets de développement doivent tenir compte de la nécessité de protéger les zones de pêche » (9-2bi).

« Un tourisme côtier durable, respectueux des écosystèmes, des ressources naturelles, du patrimoine culturel et des paysages côtiers, doit être encouragé » (9-2di).

« Des formes spécifiques de tourisme côtier, notamment le tourisme culturel, rural et l'écotourisme, sont favorisées dans le respect des traditions des populations locales » (9-2dii).

« Les activités maritimes doivent être conduites de manière à assurer la préservation des écosystèmes côtiers, conformément aux règles, normes et procédures des conventions internationales pertinentes » (9-2g).

Sans donner d'indications particulières sur les modalités de mise en œuvre, le Protocole GIZC impose ainsi à plusieurs activités maritimes et côtières un développement compatible avec la préservation du patrimoine naturel et culturel et du paysage.

Sécurité et défense (4-4)

« Rien dans le présent Protocole ne porte atteinte aux activités et installations de sécurité et de défense nationales ; toutefois, chaque Partie convient que ces activités et installations devraient être conduites ou établies dans la mesure du raisonnable et du possible d'une manière compatible avec le présent Protocole » (4-4).

Les activités liées à la sécurité et à la défense nationales sont invitées à se développer dans le respect du Protocole.

L'ÉVOLUTION DES MODES DE GOUVERNANCE DES ZONES CÔTIÈRES

La littérature académique (Cicin-Sain et Knecht, 1998) comme les documents des organisations internationales (Chapitre 17 de l'Agenda 21) ont toujours mis en exergue l'importance des arrangements institutionnels, organisationnels et des processus dans la mise en œuvre de la GIZC. Le Protocole contient donc plusieurs dispositions relatives aux modes de gouvernance des zones côtières, visant à (1) renforcer les mécanismes d'intégration et (2) assurer l'information et la participation du public et des parties prenantes.

1. Le renforcement des mécanismes d'intégration

On retrouve au fil du Protocole les cinq dimensions de l'intégration identifiées par Cicin-Sain et Knecht en 1998 : l'intégration spatiale (1.1), l'intégration intersectorielle (1.2), l'intégration intergouvernementale, que nous choisissons de désigner ici par le terme d'« intégration institutionnelle » pour davantage de clarté (1.3), l'intégration sciences-décision (1.4) et l'intégration internationale (1.5).

1.1. L'intégration spatiale

Historiquement, les espaces terrestre et marin ont longtemps été appréhendés de manière cloisonnée. Or, « le trait de côte ne sépare pas deux mondes étrangers, la terre et la mer, mais unit deux milieux qui interagissent au plan physique et, de plus en plus, au plan économique » (Bonnot, 1995). L'intégration spatiale exige donc de dépasser cette approche restrictive afin de reconstituer l'unité de l'écosystème terre – mer. Dès lors, il convient de déterminer un champ d'intervention pertinent, dépassant les unités administratives traditionnelles, inadaptées aux réalités géographiques, afin de prendre en compte les interactions réciproques des milieux et activités terrestres et marins. La notion de zone fonctionnelle homogène (Conseil de l'Europe, 1993), ou d'unité cohérente de gestion (COI/UNESCO, 1997), est au service de cette approche : elle conduit ainsi à étendre la zone côtière, en fonction de critères environnementaux (influence des bassins versants, existence de sources de pollution en zones rétro-littorales...), mais également de critères socio-économiques (projets de développement, bassins de vie et d'emplois bénéficiant de l'influence de la mer...). La définition de la zone côtière proposée par l'Union européenne en 1996 – « la zone côtière est une bande terrestre et marine dont la largeur varie en fonction de la configuration du milieu et des besoins de l'aménagement » – traduit parfaitement cette approche. Néanmoins, les évolutions juridiques récemment intervenues au niveau de l'UE, telles que la Directive-cadre sur l'eau et la Directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin, suscitent parfois des préoccupations s'agissant de l'intégration de l'écosystème terre – mer. Il est donc d'autant plus important de remarquer que le Protocole invite à une prise en compte de l'unité de l'écosystème terre – mer.

Prise en compte de l'unité de l'écosystème terre – mer (2e, 2f, 6a, 7-1b)

« "Zone côtière" [désigne] l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre (...) » (2e).

« "Gestion intégrée des zones côtières" [désigne] un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte (...) la vocation maritime de [certaines activités], ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre » (2f).

« (...) les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières : prendre spécialement en compte la richesse biologique, la dynamique et le fonctionnement naturels de la zone intertidale ainsi que la complémentarité et l'interdépendance entre la partie marine et la partie terrestre formant une entité unique » (6a).

« (...) les Parties organisent une coordination appropriée entre les diverses autorités compétentes pour les parties maritime et terrestre des zones côtières dans les différents services administratifs, aux niveaux national, régional et local » (7-1b).

Champ d'application géographique du Protocole (3-1, 3-2)

« 1. La zone d'application du présent Protocole comprend la zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention. Elle est définie en outre :

(a) vers la mer, par la limite de la zone côtière définie par la limite extérieure de la mer territoriale des Parties

(b) vers la terre, par la limite de la zone côtière définie par la limite des entités côtières compétentes telles que définies par les Parties.

2. Si, dans la limite de sa souveraineté, une Partie fixe des limites différentes de celles prévues au paragraphe 1 du présent article, elle doit adresser une déclaration au depositaire au moment du dépôt de son instrument de ratification, acceptation, approbation ou adhésion relatif au présent Protocole ou à tout autre moment par la suite, dans la mesure où :

(a) la limite vers la mer est en deçà de la limite extérieure de la mer territoriale ;

(b) la limite vers la terre est différente, en plus ou en moins, de la limite du territoire des entités côtières telles que définies ci-dessus en vue d'appliquer notamment l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, de prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques »

Les articles 3-1 et 3-2 relatif au champ d'application géographique du Protocole mettent également en évidence la nécessité pour les États de prendre en compte la spécificité des zones côtières, en gardant à l'esprit les exigences d'intégration spatiale. Ce champ d'application géographique du Protocole, c'est-à-dire le territoire sur lequel ses dispositions doivent être mises en œuvre, est à la fois précis et flexible.

Tout d'abord, l'article 3-1 contraint les États à appliquer les dispositions du Protocole (a) en mer, jusqu'à la limite de la mer territoriale, (b) sur terre, sur les « entités côtières compétentes ». La limite vers la mer ne requiert pas de développement spécifique : elle correspond à la limite de la mer territoriale, qui peut s'étendre jusqu'à 12 milles marins selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM). S'agissant de la limite vers la terre, le Protocole fait référence aux « entités côtières compétentes », qui sont « les municipalités, dans plusieurs États méditerranéens, ou les autres unités correspondantes, dans d'autres États de la région, telles que les wilayas et les comtés³³ ».

Cependant, pour s'adapter aux spécificités nationales et locales, et en particulier pour appliquer l'approche écosystémique, l'article 3-2 autorise les États à instaurer des limites différentes de celles envisagées à l'article 3-1. À condition qu'ils le déclarent au depositaire, les États peuvent ainsi décider de mettre en œuvre le Protocole (a) sur une superficie marine plus restreinte que la mer territoriale, (b) sur

³³ PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, p. 24.

une superficie terrestre plus restreinte ou plus étendue que le territoire des entités côtières. Sur terre, il en résulte que le champ d'application géographique du Protocole peut être plus restreint qu'une ville côtière ou inclure une ou plusieurs autres municipalités lesquelles, « bien que ne bordant pas la mer, participe[nt] à un bassin de vie ou à un élément important d'un écosystème côtier (comme une zone humide située près de la mer)³⁴ ». L'article 3-2 a pour intention sous-jacente d'encourager les États à envisager le littoral non seulement en termes de frontière administrative, mais aussi selon des approches écologiques, sociales et économiques. Cette flexibilité permise par l'article 3-2 vise donc à promouvoir l'application du Protocole sur un espace pertinent, déterminé en fonction de plusieurs critères (administratifs, écologiques, sociaux, économiques, etc.) et de plusieurs notions (y compris l'approche écosystémique et l'intégration spatiale).

1.2. L'intégration intersectorielle

La zone côtière étant le siège de nombreuses activités et le point de rencontre de plusieurs compétences, la coordination des décisions publiques comme des instances décisionnelles constitue un enjeu majeur souligné par le Protocole.

Assurer la coordination intersectorielle (5f, 7-2)

« La gestion intégrée des zones côtières a pour but (...) d'assurer la cohérence entre les initiatives publiques et privées et entre toutes les décisions des autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, qui affectent l'utilisation de la zone côtière » (5f).

« Les autorités nationales, régionales et locales compétentes des zones côtières doivent, autant que faire se peut, œuvrer de concert pour renforcer la cohérence et l'efficacité des stratégies, plans et programmes côtiers mis en place » (7-2).

Le Protocole invite ainsi à établir une coordination intersectorielle en s'attachant à rendre cohérentes les différentes politiques mises en œuvre sur le littoral, de l'agriculture au tourisme, des activités extractives au transport. En ce sens, « la GIZC diffère des précédentes formes d'aménagement côtier par son approche plus globale, prenant en compte l'ensemble des activités sectorielles affectant les zones côtières et leurs ressources, et accordant une attention particulière aux problématiques économiques, sociales et environnementales » (Post et Lundin, 1996). Des structures spécifiques peuvent faciliter la réalisation de cet objectif d'intégration intersectorielle. En réunissant les différents secteurs participant à la gestion du littoral, les comités de la GIZC, qu'ils soient formels (Égypte, Syrie) ou non (Croatie) et quelle que soit leur appellation (par exemple, le Conseil national de la mer et des littoraux, en France), ont la possibilité de faciliter cette coordination intersectorielle.

Proclamation du principe de participation (6d, 14-1)

« Assurer une gouvernance appropriée permettant de faire participer, de manière adéquate et en temps utile, à un processus de décision transparent les populations locales et les parties prenantes de la société civile concernées par les zones côtières » (6d).

« En vue de garantir une gouvernance efficiente tout au long du processus de gestion intégrée des zones côtières, les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer (...) la participation appropriée des diverses parties prenantes » (14-1).

Dans le même ordre d'idées, la participation des parties prenantes aux processus de prise de décision constitue également un moyen de renforcer l'intégration intersectorielle.

³⁴ *Ibidem.*

1.3. L'intégration institutionnelle

Au-delà de la coordination intersectorielle, les rédacteurs du Protocole ont jugé pertinent de consacrer certains développements spécifiques à l'intégration institutionnelle tant « les documents et rapports internationaux ou nationaux ainsi que les diverses expérimentations de gestion intégrée sur les zones côtières mettent en avant la difficulté résultant de l'éclatement des compétences sur la zone côtière entre une multitude de services et d'administrations³⁵ ». Ainsi le Protocole invite-t-il les États à assurer une coordination institutionnelle entre les autorités compétentes sur le milieu côtier et à renforcer les liens entre les services administratifs compétents sur les espaces côtiers et marins.

Assurer la coordination institutionnelle (6e, 7-1a, 7-1b, 7-1c)

« Assurer une coordination institutionnelle intersectorielle organisée des diverses administrations et pouvoirs régionaux et locaux compétents sur les zones côtières » (6e).

« Les Parties (...) assurent une coordination institutionnelle, si besoin est par l'intermédiaire des entités ou mécanismes appropriés, afin d'éviter les approches sectorielles et de faciliter les approches globales » (7-1a).

« Les Parties (...) organisent une coordination appropriée entre les diverses autorités compétentes pour les parties maritime et terrestre des zones côtières dans les différents services administratifs, aux niveaux national, régional et local » (7-1b).

« Les Parties (...) organisent entre autorités nationales et entités régionales et locales, dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et pour ce qui concerne les diverses autorisations d'activités, une coordination étroite qui peut résulter d'instances communes de concertation ou de procédures de décisions conjointes » (7-1c).

La question de la création d'une instance spécifique dédiée à la coordination institutionnelle n'est pas tranchée par le Protocole, qui mentionne uniquement le recours à des « entités ou mécanismes appropriés ». De nombreuses études exhortent pourtant à la création d'une instance spécialement dédiée à la GIZC et à la coordination institutionnelle. Ainsi, en 1995, le PNUE invite à « la désignation (d'une) institution responsable de la gestion du littoral à l'échelle nationale (...). Le rôle de cette institution consiste à impliquer les différents organes concernés par la gestion intégrée du littoral et à stimuler le dialogue entre eux ». De même, l'article 27 du Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières dispose qu'au plan national et « afin de faciliter la gestion intégrée des zones côtières, un ministère bien identifié ou un comité interministériel ou une agence nationale chargée des zones côtières, aura pour rôle d'impulser et de coordonner l'action des diverses autorités compétentes pour les zones côtières ». Toutefois, dans l'esprit des rédacteurs du Protocole, « il ne s'agit pas nécessairement de fusionner des services, mais surtout de les décloisonner et d'organiser de façon permanente une coordination appropriée afin d'aboutir à une intégration territoriale en ce qui concerne la séparation terre-mer³⁶ ». Cela peut passer par la création d'une institution spécialement créée à cet effet ou par l'utilisation d'une instance ou de mécanismes existants.

³⁵ PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, p. 26.

³⁶ *Ibidem.*

1.4. L'intégration sciences-gestion

Adoption de décisions fondées sur la science (15-3)

« Les Parties prévoient d'entreprendre des recherches scientifiques pluridisciplinaires sur la gestion intégrée des zones côtières et l'interaction entre les activités et leurs impacts sur les zones côtières (...) Ces recherches ont pour objet, en particulier, d'approfondir les connaissances sur la gestion intégrée des zones côtières (...) et de faciliter la prise de décisions publiques et privées » (15-3).

Cet article s'inscrit dans la lignée de ce qui est progressivement devenu un principe du développement durable, dans des domaines particuliers tels que la gestion des pêches. Il est crucial, car la région Méditerranée abonde de scientifiques spécialistes de tous les domaines et de toutes les disciplines impliquées dans la mise en œuvre de la GIZC, alors que les processus de décision font trop souvent l'impasse sur le savoir scientifique. L'application de cet article pourrait capitaliser sur le projet PEGASO en cours³⁷, lequel cherche, entre autres, à intégrer « les opinions et attitudes des scientifiques, des acteurs publics, des chefs d'entreprise et de la société vis-à-vis de la gouvernance de la GIZC dans les régions riveraines de la Méditerranée et de la mer Noire ». En particulier, sa composante 2 vise à construire une « plateforme pour la gouvernance de la GIZC destinée à favoriser le développement d'une politique intégrée des espaces côtiers, marins et maritimes des bassins méditerranéen et de la mer Noire ». Un inventaire des institutions de recherche, capacités scientifiques dans le domaine de la GIZC, projets scientifiques et littérature spécialisée dans la région Méditerranée a d'ores et déjà été effectué³⁸ et devrait se révéler utile pour l'application de cet article 15-3.

1.5. L'intégration internationale

Pour Cicin-Sain et Knecht, l'intégration se définit également « entre pays dont les actions respectives ont des effets sur le littoral de leurs voisins ». Nombre de dispositions relatives au renforcement de la coopération régionale renvoient à cette dimension de l'intégration, notamment celles relatives à la coopération transfrontière pour les stratégies, plans et programmes côtiers (article 28) et aux évaluations environnementales transfrontières (article 29). Pour une analyse approfondie de ces dispositions, voir la Section IV.

2. L'information, la participation et le droit d'ester en justice

Pour beaucoup, la nature intrinsèque de la gestion intégrée exige la participation active des communautés locales et des autres acteurs locaux (PNUE/PAM, 1995 ; Conseil de l'Union européenne, 2002 ; OCDE, 1993). L'idée d'une participation du citoyen à la chose publique – *res publica* – renvoie à la théorie rousseauiste de la démocratie directe. La démocratie représentative aurait finalement été mise en place pour des raisons d'ordre pratique tandis que l'idéal d'une participation directe du citoyen demeurerait. En ce sens, a récemment émergé un droit du citoyen à l'information en matière environnementale, reconnu par le droit international³⁹ et de plus en plus associé à un véritable droit de

³⁷ People for Ecosystem-based Governance in Assessing Sustainable development of Ocean and coast, financé par l'Union européenne dans le cadre du 7^e programme-cadre (convention de subvention n°244170).

³⁸ Voir « Pegaso Project », Deliverable 2.3 « Report on science capacity », Août 2011.

³⁹ Du principe 10 de la Déclaration de Rio en passant par le droit communautaire (Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE L-041 du 14 février 2003, p. 26), le droit à l'information en matière d'environnement est aujourd'hui largement reconnu dans l'ordre juridique international.

participation. À cet égard, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée en juin 1998 dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, est considérée comme un modèle s'agissant de la démocratie environnementale. La Convention de Barcelone, en son article 15, prévoit déjà certaines dispositions relatives à l'information et la participation, dispositions complétées ici par le Protocole GIZC. Sur ce point, le Protocole n'est pas très précis en ce qui concerne les mécanismes et les procédures d'application des dispositions sur l'information, la participation et l'accès à la justice. Pour davantage de précisions et de possibilités, les Parties peuvent se référer à la Convention d'Aarhus et à son guide d'application⁴⁰. Par ailleurs, il est important de se souvenir que les dispositions du Protocole doivent être mises en œuvre conformément à la Décision IG.19/6 « Coopération et partenariat PAM/Société civile », adoptée par la 16^{ème} réunion des Parties contractantes, qui s'est tenue du 3 au 5 novembre 2009 à Marrakech, Maroc, et qui reconnaît le rôle actif et constructif joué par les ONG. Cette décision et le code de conduite pour les partenaires du PAM (Code of conduct for MAP Partners) énoncent les droits et les devoirs des ONG, notamment en termes d'information et de participation.

2.1. L'Information

2.1.1 Les bénéficiaires de l'information

Le Protocole GIZC prévoit un droit à l'information au bénéfice des « populations et (...) acteurs concernés » (article 3-3). Il reste à définir de manière plus précise qui sont ces populations et acteurs concernés. En tout état de cause, le contenu de cette disposition du Protocole, particulièrement large, de même que l'esprit qui a prévalu lors des négociations, invitent à une définition la plus large possible des populations et acteurs bénéficiant d'un droit à l'information.

2.1.2 L'étendue de l'information

Assurer l'information sur le Protocole (3-3)

« Chaque Partie prend des mesures ou favorise l'adoption de mesures adéquates, au niveau institutionnel approprié, pour informer les populations et les acteurs concernés du champ d'application géographique du présent Protocole » (3-3).

Assurer l'information sur les stratégies, plans et programmes (14-2)

« Afin d'assurer cette participation, les Parties fournissent des informations en temps utile et de manière adéquate et efficace » (14-2).

Assurer une information éclairée par l'éducation et la sensibilisation (15-1, 15-2)

« Les Parties s'engagent à entreprendre, aux niveaux national, régional ou local, des actions de sensibilisation sur la gestion intégrée des zones côtières ainsi qu'à développer des programmes d'enseignement et des activités de formation ainsi que d'éducation du public en la matière.

2. Les Parties organisent, directement, multilatéralement ou bilatéralement, ou avec l'aide de l'Organisation, du Centre ou des organisations internationales concernées, des programmes d'enseignement et des activités de formation ainsi que d'éducation du public sur la gestion intégrée des zones côtières en vue d'assurer leur développement durable » (15-1, 15-2).

⁴⁰ Ce document est disponible à l'adresse : <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>

Assurer l'information sur la recherche (15-3, 16-4)

« Les Parties prévoient d'entreprendre des recherches scientifiques pluridisciplinaires sur la gestion intégrée des zones côtières et l'interaction entre les activités et leurs impacts sur les zones côtières. À cet effet, elles devront créer des centres spécialisés de recherche ou leur apporter un appui. Ces recherches ont pour objet, en particulier, d'approfondir les connaissances sur la gestion intégrée des zones côtières, de contribuer à l'information du public et de faciliter la prise de décisions publiques et privées » (15-3).

« Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'accès du public aux informations provenant des mécanismes de suivi et d'observation et des réseaux » (16-4).

Si le Protocole octroie au public et aux acteurs un droit à l'information dans plusieurs domaines, il laisse aux États le soin de déterminer les mécanismes et procédures pour en assurer l'application. À cet égard, la Convention d'Aarhus est plus précise. En effet, ce texte contraint les États Parties à faire en sorte que, à la suite d'une requête d'informations environnementales, les autorités publiques mettent à la disposition du public les informations disponibles, y compris des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations et sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier⁴¹. De manière plus générale, la Convention demande aux États de faire en sorte que « les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics⁴² ». De plus, tandis que le Protocole GIZC demande que les informations soient fournies « en temps utile », la Convention d'Aarhus précise que l'information doit être mise à disposition « au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, à moins que le volume et la complexité des éléments d'information demandés ne justifient une prorogation de ce délai, qui pourra être porté au maximum à deux mois⁴³ ».

2.2. La participation

2.2.1 Le principe de participation

Proclamation du principe de participation (6d, 14-1)

« Assurer une gouvernance appropriée permettant de faire participer, de manière adéquate et en temps utile, à un processus de décision transparent les populations locales et les parties prenantes de la société civile concernées par les zones côtières » (6d).

« En vue de garantir une gouvernance efficiente tout au long du processus de gestion intégrée des zones côtières, les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer (...) la participation appropriée des diverses parties prenantes » (14-1).

2.2.2 Les bénéficiaires de la participation

L'article 15-2 de la Convention de Barcelone dispose que « les Parties contractantes font en sorte que l'occasion soit fournie au public de participer, le cas échéant, aux processus de prise de décision en rapport avec le champ d'application de la Convention et des Protocoles ». Le Protocole GIZC étend les bénéficiaires de la participation au-delà du seul public et inclut « les collectivités territoriales et les entités publiques concernées, les opérateurs économiques, les organisations non gouvernementales, les acteurs sociaux » (14-1). Une référence spéciale est également faite aux habitants des îles afin d'assurer

⁴¹ Article 4-1.

⁴² Article 5-3.

⁴³ Article 4-2.

leur participation « à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux » (12-a).

2.2.3 L'étendue de la participation

Assurer la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie des plans et programmes côtiers (14-1)

« En vue de garantir une gouvernance efficiente tout au long du processus de gestion intégrée des zones côtières, les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer, aux phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes ou projets côtiers et marins ainsi que lors de la délivrance des diverses autorisations, la participation appropriée des diverses parties prenantes (...) » (14-1).

Cette disposition sur les modes de participation a été « soigneusement formulée pour bien montrer que l'on disposait d'une combinaison de méthodes politiques et juridiques⁴⁴ ». Comme pour le droit à l'information, les mécanismes visant à assurer la participation sont laissés à la discrétion des États. Là encore, les États méditerranéens pourraient s'inspirer des dispositions de la Convention d'Aarhus pour l'application du Protocole. Par exemple, l'article 6-3 de cette convention dispose que pour « la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement ». En outre, « chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération » (article 6-8).

2.3. Le droit d'ester en justice

Reconnaître et organiser un droit d'ester en justice (14-3)

« Des procédures de médiation ou de conciliation ainsi qu'un droit de recours administratif ou juridictionnel devraient être ouverts à toute partie prenante qui conteste des décisions, actes ou omissions soumis aux dispositions établies par les Parties sur la participation concernant les plans, programmes ou projets relatifs à la zone côtière » (14-3).

L'expérience des dossiers environnementaux montre que l'attribution d'un droit de recours aux citoyens est vitale. Ainsi, en France, il est incontestable que les recours déposés par les particuliers et les associations ont joué un rôle déterminant dans l'application de la Loi Littoral. Néanmoins, tous les États méditerranéens n'accordent pas encore ce droit à leurs citoyens.

⁴⁴ PAM/PNUE, Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Loutraki, Grèce, 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, § 78.

LE RECOURS A LA PLANIFICATION STRATEGIQUE DES ZONES COTIERES

A priori, l'on pouvait craindre que les Parties puissent choisir la voie d'une série d'amendements *ad hoc* de leur droit interne pour application du Protocole, sans qu'aucune cohérence dans l'appréhension des problématiques côtières ne soit garantie. Le déploiement d'une action stratégique conduit par l'échelon étatique en constituant le meilleur garde-fou, le Protocole impose aux États plusieurs obligations en la matière. Il s'agit là d'une reconnaissance importante de la place de l'État dans la mise en œuvre de la GIZC et du rôle de la planification dans ce dessein. Ainsi, « si la participation de la base vers le sommet contribue de manière décisive à une bonne gestion des zones côtières, ce sont néanmoins les politiques nationales qui définissent les objectifs sectoriels ainsi que les programmes et stratégies d'investissement portant sur l'usage des ressources naturelles » (Commission des communautés européennes, 1999)

1. La stratégie nationale de GIZC

1.1. L'objectif général : l'élaboration ou le renforcement d'une stratégie nationale de GIZC

Élaboration ou renforcement d'une stratégie nationale de GIZC (18-1)

« Chaque Partie renforce ou élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières (...) dans le respect des objectifs et principes de gestion intégrée du présent Protocole » (18-1).

Cette disposition est considérée par beaucoup comme l'« élément central du Protocole⁴⁵ », imposant aux États d'adopter une stratégie de GIZC. Il importe de souligner que l'étude des réunions de négociation amène à conclure que « la « stratégie nationale de GIZC » (article 18-1), la « stratégie nationale » (article 18-2) et la « stratégie côtière [nationale] » (article 10-1a) désignent le même document, bien que trois termes différents soient utilisés.

Élaboration ou renforcement d'une stratégie nationale de GIZC compatible avec la Stratégie méditerranéenne de GIZC (17, 18-1)

« Les Parties s'engagent à coopérer en vue de promouvoir le développement durable et la gestion intégrée des zones côtières, en tenant compte de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable et en la complétant en tant que de besoin. A cette fin, les Parties définissent, avec l'assistance du Centre, un cadre régional commun de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée à mettre en œuvre au moyen de plans d'action régionaux appropriés et d'autres instruments opérationnels, ainsi qu'au moyen de leurs stratégies nationales » (17).

« Chaque Partie renforce ou élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières ainsi que des plans et programmes côtiers de mise en œuvre conformes au cadre régional commun » (18-1).

La rédaction de l'article 17 du Protocole invitant à l'adoption d'une stratégie méditerranéenne de GIZC a suscité de nombreux débats. Certains considéraient en effet un tel document nécessaire pour établir « une vision commune » lorsque d'autres exprimaient leurs « fortes réticences », craignant une « charge de travail supplémentaire », doutant de sa « valeur ajoutée » et soulignant que « il pourrait être

⁴⁵ PAM/PNUE, Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Loutraki, Grèce, 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, § 104.

extrêmement préjudiciable pour des zones côtières appelant une action urgente que les pays aient à attendre l'achèvement d'une stratégie méditerranéenne de GIZC avant de s'atteler à leurs stratégies nationales⁴⁶ ». Le CAR/PAP est aujourd'hui chargé d'assister à l'élaboration de cette stratégie qui devrait débiter au cours des prochains mois. Cependant, la forme de cette stratégie n'est pas déterminée par le Protocole : elle peut donc être énoncée dans un document distinct ou être intégrée à un autre document, comme la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) par exemple.

1.2. Le contenu de la stratégie nationale

Élaboration ou renforcement d'une stratégie nationale de GIZC comprenant certains éléments (10-1a, 12b, 18-2, 22)

« La stratégie nationale, à partir de l'analyse de la situation existante, fixe des objectifs, détermine des priorités en les justifiant, identifie les écosystèmes côtiers nécessitant une gestion ainsi que tous les acteurs et les processus concernés, énumère les mesures à prendre et leur coût ainsi que les instruments institutionnels et les moyens juridiques et financiers disponibles, et arrête un calendrier d'application » (18-2).

« Les Parties prennent en compte la fonction environnementale, économique et sociale des zones humides et estuaires dans les stratégies [côtières] nationales » (10-1a).

« Les Parties s'engagent (...) à prendre en compte les spécificités de l'environnement insulaire ainsi que la nécessité d'assurer une interaction entre les îles dans les stratégies nationales (...) » (12b).

« Dans le cadre des stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières, les Parties élaborent des politiques de prévention des aléas naturels » (22).

La seule référence au renforcement ou à l'adoption d'une stratégie nationale de GIZC n'aurait sans doute pas été suffisante. En effet, il aurait alors été possible de considérer une déclaration politique prononcée à l'issue d'une réunion interministérielle consacrée à l'espace littoral, un communiqué de quelques lignes préparé en haut lieu ou un discours officiel présenté par un ministre chargé de l'environnement comme l'énoncé d'une stratégie nationale. L'article 18-2 apporte donc des exigences importantes quant au contenu minimal que doit comporter la stratégie : (i) analyse de la situation existante, (ii) objectifs, (iii) priorités, (iv) identification des écosystèmes nécessitant une gestion, (v) identification des acteurs et processus concernés, (vi) mesures à prendre et coût, (vii) instruments institutionnels, moyens juridiques et financiers disponibles, et (viii) calendrier d'application. La forme que doit revêtir cette stratégie reste en revanche libre. Peut-il s'agir d'un document administratif, d'un rapport ministériel, d'une déclaration politique ? Les réunions de négociation n'apportent que peu de clarification et les rédacteurs du premier projet de protocole n'avaient eux-mêmes pas d'idée préconçue⁴⁷. Concernant les moyens financiers disponibles, l'article 21 ajoute que « pour mettre en œuvre les stratégies nationales, plans et programmes côtiers, les Parties peuvent prendre les mesures appropriées pour adopter des instruments économiques, financiers et/ou fiscaux pertinents destinés à appuyer les initiatives locales, régionales et nationales relatives à la gestion intégrée des zones côtières ».

⁴⁶ PAM/PNUE, Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), Loutraki, Grèce, 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, § 96-99.

⁴⁷ « Quelle que soit leur forme, ces stratégies... » : PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux des PAM, Athènes (Grèce), 21-24 septembre 2005, p. 42.

Définition d'indicateurs de mise en œuvre de la Stratégie nationale, des plans et programmes côtiers (18-4)

« Les Parties définissent des indicateurs appropriés afin d'évaluer l'efficacité des stratégies de gestion intégrée des zones côtières, des plans et des programmes de gestion intégrée des zones côtières ainsi que les progrès dans la mise en œuvre du Protocole » (18-4).

Pour la définition des indicateurs, les Parties pourront s'appuyer sur une importante littérature consacrée à cet enjeu (European Union Working Group, 2004 ; IOC, 2006). La difficulté principale réside dans la juste combinaison entre indicateurs de processus (efforts) et de résultats (Olsen, Lowry, Tobey, 1999 ; Billé, 2007).

1.3. La procédure d'élaboration

Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale, des plans et programmes côtiers (14-1)

« (...) les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer, aux phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes (...) la participation appropriée des diverses parties prenantes, parmi lesquelles : les collectivités territoriales et les entités publiques concernées ; les opérateurs économiques ; les organisations non gouvernementales ; les acteurs sociaux ; le public concerné. Cette participation implique inter alia des organes consultatifs, des enquêtes ou auditions publiques, et peut s'étendre à des partenariats » (14-1).

Pour une analyse des dispositions sur la participation, voir la Section II ci-dessus.

Coopération transfrontalière pour la coordination de la Stratégie nationale, des plans et programmes côtiers (28)

« Les Parties s'efforcent (...) de coordonner, s'il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières. Les entités administratives nationales concernées sont associées aux travaux de cette coordination » (28).

2. Les plans et programmes côtiers comme instruments de mise en œuvre de la stratégie nationale

2.1. La forme des plans et programmes côtiers

Les « plans et programmes côtiers » sont érigés en instruments de mise en œuvre d'une stratégie nationale.

Élaboration ou renforcement de plans et programmes côtiers (18-1)

« Chaque Partie renforce ou élabore (...) des plans et programmes côtiers de mise en œuvre » (18-1).

Élaboration ou renforcement de plans et programmes côtiers mettant en œuvre la Stratégie nationale (18-3)

« Les plans et programmes côtiers, qui peuvent être spécifiques ou intégrés dans d'autres plans et programmes, précisent les orientations de la stratégie nationale et la mettent en œuvre (...) en déterminant, entre autres et au besoin, les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties marines et terrestres correspondantes des zones côtières » (18-3).

Les plans et programmes côtiers visent en particulier à préciser et à mettre en œuvre la stratégie nationale de GIZC. L'article 18-3 donne des indications sur la forme qu'ils peuvent revêtir :

Forme des plans et programmes côtiers (18-3)

« Les plans et programmes côtiers, qui peuvent être spécifiques ou intégrés » (18-3).

Le Protocole précise uniquement que les plans et programmes peuvent être « spécifiques ou intégrés ». Ainsi, « les plans et programmes côtiers peuvent être conçus spécialement pour la gestion intégrée des zones côtières, en faisant l'objet d'un document spécifique ou bien ils peuvent être conçus et intégrés dans le cadre de stratégies, plans et programmes dont l'objet ou le champ d'application est plus large que la seule préoccupation côtière. Dans ce dernier cas, ils sont intégrés dans une stratégie environnementale globale ou dans un plan d'aménagement du territoire ou d'urbanisme⁴⁸ ». En d'autres termes, ces plans et programmes côtiers peuvent prendre la forme (i) d'un document spécifique aux zones côtières, prévoyant les modalités de mise en œuvre de la stratégie nationale de GIZC à un niveau territorial approprié, (ii) d'un volet « gestion des zones côtières » au sein d'un document existant. Il convient de souligner que la notion de « plans et programmes côtiers » reste néanmoins assez floue. Peut-il s'agir de projets ou programmes de GIZC, tels qu'entendus classiquement dans la littérature académique et au sein des organisations internationales (Billé et Rochette, 2009) ? Ces plans et programmes sont-ils nécessairement contraignants et opposables aux documents d'urbanisme locaux ? Les documents d'aménagement du territoire adoptés à l'échelle nationale, régionale ou locale peuvent-ils être considérés comme des plans et programmes côtiers ? Il apparaît selon nous que la formulation, volontairement large, permet ici d'inclure l'ensemble des projets et documents, contraignants ou non, visant à mettre en œuvre la stratégie nationale de GIZC. Néanmoins, il nous semble ici important de souligner que le recours aux documents d'aménagement du territoire, quelle que soit leur échelle d'application, apparaît comme un des moyens les plus pertinents pour assurer l'application de nombreuses dispositions du Protocole, parmi lesquelles : (i) le principe d'équilibre, (ii) l'intégration spatiale, (iii) la coordination intersectorielle, (iv) le respect de la capacité de charge, (v) la prise en compte des besoins de proximité de la mer, (vi) l'institution d'une bande terrestre inconstructible.

2.2. La procédure d'élaboration

Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie nationale, des plans et programmes côtiers (14-1)

« (...) les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer, aux phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes (...) la participation appropriée des diverses parties prenantes, parmi lesquelles : les collectivités territoriales et les entités publiques concernées ; les opérateurs économiques ; les organisations non gouvernementales ; les acteurs sociaux ; le public concerné. Cette participation implique inter alia des organes consultatifs, des enquêtes ou auditions publiques, et peut s'étendre à des partenariats » (14-1).

⁴⁸ PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, pp 42-43.

Coopération transfrontalière pour la coordination de la Stratégie nationale, des plans et programmes côtiers (28)

« Les Parties s’efforcent (...) de coordonner, s’il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières. Les entités administratives nationales concernées sont associées aux travaux de cette coordination » (28).

Évaluation environnementale stratégique des plans et programmes côtiers si nécessaire (19-2)

« (...) les Parties établissent, s’il y a lieu, une évaluation environnementale stratégique des plans et programmes affectant la zone côtière » (19-2).

La procédure d’élaboration des plans et programmes côtiers est la même que celle prévue pour la stratégie nationale de GIZC, le Protocole invitant néanmoins les Parties à recourir, selon que de besoin, à une évaluation stratégique préalable.

LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION REGIONALE

La coopération interétatique est un principe fondateur et fondamental du droit international de l'environnement et revêt une importance particulière dans le cas des mers fermées ou semi-fermées⁴⁹. Le Protocole contient dès lors plusieurs dispositions visant à encourager et à renforcer la coopération régionale dans le domaine de la GIZC, y compris avec les ONG (32-2).

1. Le principe de coopération

1.1. L'obligation de coopération

La Convention de Barcelone elle-même formule ce principe de coopération en prévoyant un échange de données et de renseignements d'ordre scientifique⁵⁰ ainsi que le transfert de technologies⁵¹. La Convention organise par ailleurs un système d'assistance dans la mise en œuvre des obligations juridiques adoptées : son article 13-3 engage ainsi les Parties contractantes à « coopérer pour fournir une assistance technique et d'autres formes possibles d'assistance dans les domaines en rapport avec la pollution du milieu marin (...) ». Dans le sillage de ces dispositions, le Protocole GIZC établit une obligation de coopération et exhorte en particulier au développement de la coopération transfrontalière.

Renforcement de la coopération régionale pour la GIZC (1)

« (...) les Parties établissent un cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée et prennent les mesures nécessaires pour renforcer à cette fin la coopération régionale » (1).

Coopération transfrontalière (11-2, 28, 29-1, 29-2, 32-1d)

« Les Parties s'engagent à encourager la coopération régionale et internationale dans le domaine de la protection des paysages et, en particulier, la mise en œuvre, s'il y a lieu, d'actions communes pour les paysages côtiers transfrontaliers » (11-2)

« Les Parties s'efforcent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à titre bilatéral ou multilatéral, de coordonner, s'il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières. Les entités administratives nationales concernées sont associées aux travaux de cette coordination » (28).

« Dans le cadre du présent Protocole, les Parties, avant d'autoriser ou d'approuver des plans, programmes et projets susceptibles de causer un préjudice grave aux zones côtières d'autres Parties, coopèrent entre elles par le biais de notification, d'échange d'informations et de consultation pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement de ces projets, plans et programmes, en tenant compte de l'article 19 du présent Protocole et de l'article 4, paragraphe 3 (d) de la Convention » (29-1).

« À cette fin, les Parties s'engagent à coopérer pour élaborer et adopter des lignes directrices appropriées concernant la détermination des procédures de notification, d'échange d'informations et de consultation à tous les stades du processus » (29-2).

« L'Organisation est chargée de coordonner la mise en application du présent Protocole. Elle s'appuie à cette fin sur le Centre, qu'elle peut charger des fonctions suivantes : (...) à leur demande, aider les Parties (...) à coordonner, s'il y a lieu, la gestion des zones côtières transfrontières conformément à l'article 28 » (32-1d)

⁴⁹ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, article 123.

⁵⁰ Article 13-1.

⁵¹ Article 13-2.

1.2. Les instruments privilégiés de la coopération

Échange d'informations (23-4, 27-1, 27-2)

« Les Parties s'engagent à procéder à l'échange des données scientifiques susceptibles de faire mieux connaître l'état, l'évolution et les impacts de l'érosion côtière » (23-4).

« Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à coopérer pour échanger des informations sur l'utilisation des meilleures pratiques environnementales » (27-1).

« En particulier, les Parties, avec l'appui de l'Organisation, a) définissent des indicateurs de gestion côtière, compte tenu de ceux qui existent, et coopèrent en vue de l'utilisation de ces indicateurs ; b) établissent et tiennent à jour des évaluations de l'utilisation et de la gestion des zones côtières ; c) exécutent des activités d'intérêt commun, telles que des projets de démonstration de gestion intégrée des zones côtières » (27-2).

Les articles 23 et 27 visent à favoriser la coopération régionale pour l'échange de données scientifiques et d'information sur l'utilisation des meilleures pratiques environnementales. Cette disposition reformule une obligation mentionnée par l'article 4-4-b de la Convention de Barcelone amendée, aux termes duquel les Parties contractantes « utilisent les meilleures techniques disponibles et les meilleures pratiques environnementales (...) ». Par ailleurs, en prévoyant la conduite de « projets de démonstration de GIZC », le Protocole encourage la poursuite des « projets de GIZC », tels que les Programmes d'aménagement côtier (PAC) conduits par le CAR/PAP par exemple. Il ne semble d'ailleurs pas souhaitable que l'entrée en vigueur du Protocole marque la fin de ces projets. À l'inverse, la conduite de nouveaux projets pourrait appuyer la mise en œuvre des obligations juridiques établies par le Protocole : cela invite incontestablement les acteurs méditerranéens à lier plus systématiquement « projets de GIZC » et « cadre normatif » (Billé et Rochette, 2010).

Coopération en matière de formation et de recherche (25)

« Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à coopérer pour la formation du personnel scientifique, technique et administratif dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières, notamment en vue : a) de recenser et renforcer les capacités ; b) de développer les moyens scientifiques et techniques de la recherche ; c) de promouvoir des centres spécialisés dans la gestion intégrée des zones côtières ; d) d'encourager des programmes de formation des professionnels locaux » (25-1).

« Les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à promouvoir la recherche scientifique et technique sur la gestion intégrée des zones côtières, en particulier en échangeant des renseignements d'ordre scientifique et technique et en coordonnant leurs programmes de recherche sur des thèmes d'intérêt commun » (25-2).

S'il s'agit là d'une approche classique dans la coopération méditerranéenne – formulée notamment dans le cadre des protocoles Tellurique⁵², Aires spécialement protégées et diversité biologique⁵³ et *Offshore*⁵⁴ – le renforcement des capacités nationales à travers la formation du personnel et le développement de la recherche, notamment, constitue une condition essentielle à la mise en œuvre effective des obligations juridiques établies et, plus généralement, à l'application de la GIZC.

⁵² Article 10-2.

⁵³ Article 22-2.

⁵⁴ Article 24-2.

Assistance scientifique et technique (26)

« Aux fins de la gestion intégrée des zones côtières, les Parties s'engagent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à coopérer pour fournir aux Parties qui la demandent, une assistance scientifique et technique, y compris l'accès aux technologies écologiquement rationnelles et leur transfert, ainsi que d'autres formes possibles d'assistance » (26).

L'assistance technique aux États dans l'application du protocole méditerranéen relatif à la GIZC présente un triple enjeu. En premier lieu, il s'agit, classiquement, de permettre aux Parties d'instituer un cadre juridique et institutionnel propice à la mise en œuvre de la GIZC et qui réponde pour ce faire aux exigences établies par le Protocole. Au-delà de cette inscription des dispositions du Protocole au sein des ordres juridiques internes, il convient également d'aider les États à appliquer ce droit. L'adoption d'une norme et l'application effective de celle-ci répondent en effet à des problématiques différentes. Enfin, au vu de l'hétérogénéité des droits et cultures juridiques caractéristiques du bassin méditerranéen, l'assistance dans l'application du Protocole peut contribuer à la formulation de notions uniformément interprétées par l'ensemble de la communauté régionale.

2. Les domaines de la coopération régionale

2.1. La coopération pour la planification stratégique de la région

Coopération pour la définition d'une Stratégie méditerranéenne de GIZC (17)

« Les Parties s'engagent à coopérer en vue de promouvoir le développement durable et la gestion intégrée des zones côtières, en tenant compte de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable et en la complétant en tant que de besoin. À cette fin, les Parties définissent, avec l'assistance du Centre, un cadre régional commun de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée à mettre en œuvre au moyen de plans d'action régionaux appropriés et d'autres instruments opérationnels, ainsi qu'au moyen de leurs stratégies nationales » (17).

Pour une analyse des dispositions liées à la Stratégie méditerranéenne de GIZC, voir *supra*, Section III, 1.

Coopération pour la mise en œuvre d'évaluations environnementales transfrontières (29)

« Dans le cadre du présent Protocole, les Parties, avant d'autoriser ou d'approuver des plans, programmes et projets susceptibles de causer un préjudice grave aux zones côtières d'autres Parties, coopèrent entre elles par le biais de notification, d'échange d'informations et de consultation pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement de ces projets, plans et programmes, en tenant compte de l'article 19 du présent Protocole et de l'article 4, paragraphe 3 d) de la Convention » (29-1).

« À cette fin, les Parties s'engagent à coopérer pour élaborer et adopter des lignes directrices appropriées concernant la détermination des procédures de notification, d'échange d'informations et de consultation à tous les stades du processus » (29-2).

Les dispositions de l'article 29 s'inscrivent dans le sillage de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) dans un contexte transfrontière, adoptée à Espoo en 1991. La Convention pose notamment l'obligation générale incombant aux États de se consulter sur tous projets majeurs à l'étude susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Le Protocole invite ici à l'élaboration de lignes directrices afin d'organiser la coopération régionale en ce domaine.

Coopération pour la coordination des stratégies, plans et programmes côtiers (28)

« Les Parties s'efforcent, directement ou avec l'aide de l'Organisation ou des organisations internationales compétentes, à titre bilatéral ou multilatéral, de coordonner, s'il y a lieu, leurs stratégies, plans et programmes côtiers nationaux concernant les zones côtières frontalières. Les entités administratives nationales concernées sont associées aux travaux de cette coordination » (28).

2.2. La coopération dans certains domaines particuliers

Le Protocole invite les Parties à engager et développer la coopération régionale dans certains domaines particuliers.

Coopération pour l'éducation à l'environnement (15-2)

« Les Parties organisent, directement, multilatéralement ou bilatéralement, ou avec l'aide de l'Organisation, du Centre ou des organisations internationales concernées, des programmes d'enseignement et des activités de formation ainsi que d'éducation du public sur la gestion intégrée des zones côtières en vue d'assurer leur développement durable » (15-2).

Participation à un réseau méditerranéen de zones côtières (16-2)

« Afin de promouvoir l'échange d'expériences scientifiques, de données et de bonnes pratiques, les Parties participent, au niveau administratif et scientifique approprié, à un réseau méditerranéen de zones côtières, en coopération avec l'Organisation » (16-2).

Coordination des équipements de détection, d'alerte et de communication des catastrophes naturelles majeures (24-2)

« Les Parties s'engagent à coordonner l'utilisation des équipements de détection, d'alerte et de communication dont elles disposent, en recourant aux mécanismes et initiatives existants, pour assurer dans les délais les plus brefs la transmission d'informations urgentes concernant les catastrophes naturelles majeures. Les Parties notifient à l'Organisation quelles sont les autorités nationales habilitées à donner et recevoir ces informations dans le cadre des mécanismes internationaux pertinents » (24-2).

Coopération pour la protection des paysages (11-2)

« Les Parties s'engagent à encourager la coopération régionale et internationale dans le domaine de la protection des paysages et, en particulier, la mise en œuvre, s'il y a lieu, d'actions communes pour les paysages côtiers transfrontaliers » (11-2).

Programmes communs de protection des habitats marins (10-2b)

« Les parties (...) s'engagent à encourager la coopération régionale et internationale de manière à mettre en œuvre des programmes communs de protection des habitats marins » (10-2b).

Promouvoir la coopération pour la gestion des catastrophes (24)

« Les Parties s'engagent à promouvoir la coopération internationale pour la gestion des catastrophes naturelles et à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face, dans les meilleurs délais, à leurs effets » (24-1).

« Les Parties s'engagent à promouvoir la coopération entre elles et entre les autorités nationales, régionales et locales, les organisations non gouvernementales et les autres organisations compétentes en vue de fournir, en urgence, une assistance humanitaire pour faire face à une catastrophe naturelle affectant les zones côtières de la mer Méditerranée » (24-3).

Le tsunami qui a touché l'Asie le 26 décembre 2004 a rappelé au monde la fragilité des zones côtières et leur exposition aux catastrophes naturelles. Il a également été l'occasion de se souvenir que la mer

Méditerranée pouvait être concernée par ce type d'événements (Santorin, 1650 av. J.-C. ; Crète, 365 av. J.-C. ; Rhodes, 1303 ; Alger, 1365 ; Calabre, 1783 ; Ligurie, 1887 ; Messine, 1908 ; Amorgos, 1956 ; Nice, 1979 ; Boumerdès, 2003...) et que des mesures de prévention s'imposent en conséquence à ce titre, non seulement en cas de tsunami mais plus généralement en cas de tremblement de terre, y compris sous-marin, d'éruption volcanique ou de glissement de terrain susceptible d'entraîner un raz de marée. Le Protocole GIZC prévoit donc une coopération en amont (détection, alerte) et en aval (assistance humanitaire) d'éventuelles catastrophes naturelles affectant les zones côtières du bassin méditerranéen.

3. Déclaration, notification et information

Le Protocole GIZC énonce à quatre reprises une obligation de déclaration, de notification ou d'information : pour la mise en œuvre de l'article 3-2 relatif au champ d'application géographique, pour les adaptations nationales de la largeur de la zone non constructible dans les zones côtières, pour le mécanisme de coordination en place pour la stratégie nationale de GIZC et pour la détection, l'alerte et la communication en matière de catastrophes naturelles. En outre, à l'instar des autres protocoles méditerranéens, l'article 31 du Protocole GIZC crée un système de rapports.

Champ d'application géographique du Protocole (3-1, 3-2)

« La zone d'application du présent Protocole comprend la zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention. Elle est définie en outre :

- a) vers la mer, par la limite de la zone côtière définie par la limite extérieure de la mer territoriale des Parties ;*
- b) vers la terre, par la limite de la zone côtière définie par la limite des entités côtières compétentes telles que définies par les Parties » (3-1).*

« Si, dans la limite de sa souveraineté, une Partie fixe des limites différentes de celles prévues au paragraphe 1 du présent article, elle doit adresser une déclaration au depositaire au moment du dépôt de son instrument de ratification, acceptation, approbation ou adhésion relatif au présent Protocole ou à tout autre moment par la suite, dans la mesure où :

- a) la limite vers la mer est en deçà de la limite extérieure de la mer territoriale ;*
 - b) la limite vers la terre est différente, en plus ou en moins, de la limite du territoire des entités côtières telles que définies ci-dessus en vue d'appliquer notamment l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, de prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques » (3-2).*
-
-

Pour des commentaires spécifiques sur la teneur du présent article, voir la Section II, 1.1.

Adaptation de la largeur de la zone non constructible dans les zones côtières (8-2)

« (...), les Parties :

a) instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer.

b) peuvent adapter, en cohérence avec les objectifs et principes du présent protocole, les dispositions mentionnées ci-dessus : 1) pour des projets d'intérêt public ; 2) dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux.

c) notifient à l'Organisation leurs instruments juridiques nationaux prévoyant les adaptations visées ci-dessus » (8-2).

Pour des commentaires spécifiques sur cet article, voir l'Annexe 1.

Mécanisme de coordination pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de GIZC (18-1)

« Chaque Partie renforce ou élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières ainsi que des plans et programmes côtiers de mise en œuvre conformes au cadre régional commun et dans le respect des objectifs et principes de gestion intégrée du présent Protocole et informe l'Organisation du mécanisme de coordination mis en place pour cette stratégie » (18-1).

Autorités compétentes pour la détection, l'alerte et la communication des catastrophes naturelles (24-2)

« Les Parties s'engagent à coordonner l'utilisation des équipements de détection, d'alerte et de communication dont elles disposent, en recourant aux mécanismes et initiatives existants, pour assurer dans les délais les plus brefs la transmission d'informations urgentes concernant les catastrophes naturelles majeures. Les Parties notifient à l'Organisation quelles sont les autorités nationales habilitées à donner et recevoir ces informations dans le cadre des mécanismes internationaux pertinents » (24-2).

Rapports (31)

« Les Parties présentent aux réunions ordinaires des Parties contractantes, dans les formes et selon les fréquences déterminées par ces réunions, des rapports sur la mise en application du présent Protocole, y compris les mesures prises, leur efficacité et les problèmes rencontrés dans leur application » (31).

PARTIE III.
ANALYSE DE LA PORTEE NORMATIVE
DES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE
GIZC DANS UNE PERSPECTIVE
MEDITERRANEENNE ET EUROPEENNE

Le Protocole GIZC constitue le premier instrument juridique supra-étatique visant spécifiquement la gestion des zones côtières. Instrument contraignant, il doit être intégralement mis en œuvre par les États parties méditerranéens. Cependant, selon leur formulation, les dispositions du Protocole lient les Parties méditerranéennes de manière contrastée. De surcroît, la conclusion du Protocole par l'UE, le 13 septembre 2010, a des conséquences juridiques particulières, qu'il convient de mettre en lumière. La Section I ci-après analysera donc la portée normative des dispositions du Protocole dans le cadre du système régional méditerranéen. La Section II, quant à elle, déterminera comment et dans quelle mesure l'UE doit mettre en œuvre les dispositions du texte, et précisera également les obligations particulières des États membres de l'UE, compte tenu de l'articulation entre le système méditerranéen et l'ordre juridique de l'UE.

Introduction

Au regard de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et notamment de son article 2 §1 (a), le Protocole GIZC est un traité. Il constitue un instrument contraignant, qui doit être mis en œuvre de bonne foi (article 26 de la Convention) et intégralement. Le Protocole doit donc être considéré comme un document « monolithique » : il ne s'agit pas pour les États parties de choisir l'application de tel ou tel article du texte mais bien de mettre en œuvre l'ensemble de ses dispositions. Cet instrument dispose en effet d'une cohérence interne, qui doit être respectée et préservée par une mise en œuvre pleine, entière et de bonne foi de ses différentes composantes, conformément aux règles du droit international

Cette exigence ayant été mise en lumière, il ne convient pas pour autant d'éluder l'hétérogénéité des dispositions du Protocole. « Une idée simpliste voudrait qu'une norme soit ou ne soit pas, et, lorsqu'elle existe, qu'elle soit la même pour tous. À cette exigence qui paraît relever de l'évidence le système international ne se plie pas : sur un même point peuvent coexister, à un même moment, des règles différentes » (Weil, 1992). Conformément à la règle séculaire *Pacta sunt servanda*, codifiée à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1966, les dispositions adoptées à travers un instrument de droit international sont contraignantes et engagent les États, qui doivent les appliquer « de bonne foi ». Au cours des dernières décennies, le développement spectaculaire du droit international a toutefois engendré une complexité nouvelle, aboutissant en particulier à des distinctions notables quant au degré normatif des dispositions adoptées. Lors des réunions de négociation, les États sont ainsi de plus en plus attentifs à la rédaction des articles et attachent une importance particulière à l'appréciation de leur degré d'engagement. En témoignent, par exemple, les discussions autour de l'utilisation du présent de l'indicatif ou du conditionnel, qui relèvent non de considérations grammaticales mineures mais d'un enjeu déterminant quant à la portée normative d'un article ou d'une disposition. En conséquence, si la conjugaison d'un verbe d'action au présent de l'indicatif engage les Parties dans une « obligation de faire », la portée normative d'une même disposition est tout autre dès lors que le conditionnel est employé ou que le caractère prescriptif du présent est altéré par des expressions telles que « dans la mesure du possible », « autant que faire se peut » ou « s'il y a lieu ». Il apparaît donc primordial de prendre en compte cette hétérogénéité des dispositions du texte puisqu'il relève de la volonté même des États que de leur conférer différents degrés de normativité. Le Protocole GIZC ne fait pas exception à cette règle. En l'espèce, les négociations interétatiques ont produit un texte dont les dispositions ont une portée normative variable. C'est la raison pour laquelle certaines dispositions peuvent être considérées faibles ou insuffisamment précises. Cependant, elles représentent la traduction du consensus auquel sont parvenus les Parties contractantes. En particulier et comme souligné en introduction, la longue et difficile négociation du Protocole a commencé dès la finalisation de l'étude de faisabilité et du choix d'un protocole intermédiaire, à mi-chemin entre un instrument juridique très détaillé et un instrument juridique peu précis.

On peut en premier lieu déterminer la portée normative d'une disposition en distinguant obligation de comportement et obligation de résultat. Dans le premier cas, on entend généralement une obligation en vertu de laquelle le débiteur (l'État, en droit international) doit faire tout son possible pour atteindre l'objectif visé. L'obligation de comportement s'oppose à l'obligation de résultat, par laquelle le débiteur s'engage à atteindre un résultat ou un objectif précis. Il s'agit d'une distinction classique, communément admise par la doctrine.

Cependant, au-delà de cette distinction classique, on ne saurait nier que les traités internationaux comportent souvent des dispositions très vagues, « qui apparaissent davantage comme des demandes adressées aux destinataires, des orientations qui leur sont proposées, des incitations à se comporter d'une certaine manière, que comme de véritables obligations juridiques » (Daillier *et al.*, 2009). De telles dispositions confèrent aux États une importante marge de manœuvre sur le plan de l'exécution. Étant donné la « diversité infinie du droit international » (Baxter, 1980), « bien que formellement contraignantes, [certaines dispositions des traités] peuvent, en raison de leur formulation vague, indéterminée ou générale, ne pas du tout apparaître comme des dispositions de type « *hard law* » (Boyle, 1999). C'est particulièrement le cas en droit international de l'environnement, où nombre de dispositions restent évasives (Maljean-Dubois, 2010). C'est la raison pour laquelle, selon certains auteurs, la *soft law* peut concerner la forme, c'est-à-dire lorsque les normes sont exprimées sous une forme qui ne relève pas d'une catégorie reconnue et lorsqu'une norme fait partie d'un traité mais que son contexte normatif est si vague que ses effets sont susceptibles de ne pas être contraignants pour les parties (Fitzmaurice, 2001). Dans ce dernier cas, « c'est le contenu de la disposition du traité qui détermine s'il s'agit d'une disposition *hard* ou *soft*, et non la forme du traité » (Boyle, 1999). Dans ce contexte, il importe de toujours garder à l'esprit l'historique des négociations afin de bien comprendre la volonté réelle des Parties.

La caractérisation de ce type de dispositions, et, tout particulièrement, la délimitation précise du concept de *soft law* suscite néanmoins de vifs débats (Gruchalla-Wesierski, 1984 ; Duplessis, 2007 ; Shaffer et Pollack, 2010). C'est pourquoi le présent rapport emploiera l'expression « autre type de dispositions » pour désigner des dispositions vagues et imprécises qui, par nature, n'imposent pas d'obligations de comportement ni de résultat. En tout état de cause, il est fondamental de souligner que, même vagues, imprécises ou « *soft* », quel que soit l'adjectif utilisé, ces dispositions n'en demeurent pas moins des normes juridiques (Weil, 1983) et sont par conséquent contraignantes. Ici, la question posée par le contenu de la disposition concerne le degré de contrainte en jeu, et non le caractère contraignant.

Cette section entend donc informer les Parties de leur niveau d'engagement en exposant les nuances qui existent dans la portée normative des dispositions du Protocole : les obligations de résultat (1), les obligations de comportement (2) et les « autres types de dispositions » (3) seront successivement examinées et illustrées par quelques exemples. Néanmoins, la présente étude n'analysera pas en détail la nature juridique de chaque disposition du texte. En effet, la catégorisation des dispositions est si délicate et tellement sujette à débats qu'elle se révèle inutile si elle n'est pas réalisée collectivement par un groupe d'experts mandatés pour accomplir cette tâche.

1. Les obligations de résultat

En acceptant une obligation de résultat, l'État s'engage à atteindre un objectif/résultat précis. Il s'agit d'un engagement ferme vers un résultat déterminé, clairement spécifié dans le texte. Le contrôle du respect de l'obligation en est évidemment facilité puisque reposant sur la seule « confrontation entre le résultat atteint et celui que l'État aurait dû assurer » (Daillier *et al.*, 2009). L'article 5 du Protocole Prévention et Situations critiques dispose par exemple que « les Parties développent et mettent en œuvre (...) des activités de surveillance de la zone de la Méditerranée afin de prévenir, détecter et combattre la pollution et d'assurer le respect de la réglementation internationale applicable ». Dans cette hypothèse, typique d'une obligation de résultat, les États s'engagent vers un résultat précis : le développement d'activités de surveillance. De la même manière, l'article 2 de la Convention de Ramsar impose aux États parties une obligation déterminée : « désigner les zones humides appropriées de [son]

territoire à inclure dans la Liste des zones humides d'importance internationale ». Le Protocole GIZC contient également plusieurs dispositions traduisant des obligations de résultat.

Soumettre certaines activités à autorisation préalable (9-2e, 9-2f)

« Les fouilles et extractions minérales, y compris l'utilisation de l'eau de mer dans les usines de dessalement et l'exploitation des carrières, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable » (9-2e).

« Les infrastructures, installations et ouvrages sont soumis à autorisation (...) » (9-2f).

Dans ces deux hypothèses prévues par les articles 9-2e et 9-2f, l'État partie au Protocole s'engage à soumettre les activités mentionnées – fouilles, extractions minérales, infrastructures, installations et ouvrages – à autorisation préalable. Le contrôle du respect de ces dispositions consistera donc à déterminer si l'État a effectivement mis en place des procédures en ce sens.

Établir et tenir à jour des inventaires (16-1)

« Les Parties établissent et tiennent à jour régulièrement des inventaires nationaux des zones côtières » (16-1).

Les États parties au Protocole ont ici l'obligation d'instituer, si cela n'est pas déjà fait, des inventaires nationaux des zones côtières et d'opérer régulièrement leur mise à jour. Le contrôle du respect de cette disposition portera donc non seulement sur l'existence même des inventaires, mais également sur l'organisation de procédures et mécanismes destinés à en assurer la mise à jour.

Élaboration d'une stratégie nationale de GIZC (18-1, 18-2)

« Chaque Partie renforce ou élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières (...) » (18-1).

« La stratégie nationale, à partir de l'analyse de la situation existante, fixe des objectifs, détermine des priorités en les justifiant, identifie les écosystèmes côtiers nécessitant une gestion ainsi que tous les acteurs et les processus concernés, énumère les mesures à prendre et leur coût ainsi que les instruments institutionnels et les moyens juridiques et financiers disponibles, et arrête un calendrier d'application » (18-2).

Le Protocole engage les États vers l'élaboration ou le renforcement d'une stratégie nationale de GIZC dont le contenu est précisé par le texte. Dès lors, le contrôle du respect des obligations devra porter sur ces deux éléments : l'existence d'une stratégie telle qu'exigée par l'article 18-1 d'une part, la mention dans celle-ci des éléments prévus par l'article 18-2 d'autre part. Il convient d'ajouter que les « objectifs » de la Stratégie nationale devront nécessairement être compatibles avec les autres dispositions du Protocole, notamment les « objectifs de la GIZC » tels que définis à l'article 5 du Protocole, et avec le système de Barcelone plus généralement

Élaboration de plans et programmes côtiers (18-1, 18-3)

« Chaque Partie renforce ou élabore (...) des plans et programmes côtiers de mise en œuvre » (18-1).

« Les plans et programmes côtiers (...) précisent les orientations de la stratégie nationale et la mettent en œuvre (...) en déterminant entre autres et au besoin, les capacités de charge et les conditions d'affectation et d'utilisation des parties marines et terrestres correspondantes des zones côtières » (18-3).

« Les plans et programmes côtiers (...) peuvent être spécifiques ou intégrés » (18-3).

À travers cet article 18-1, les États s'engagent à renforcer ou à élaborer des plans et programmes côtiers, précisant les orientations de la stratégie nationale. Le Protocole précise également que les plans et programmes peuvent être « spécifiques ou intégrés ». Dès lors, si l'obligation est précise, les dispositions de l'article 18 laissent néanmoins le soin aux États de déterminer la forme que peuvent prendre ces « plans et programmes côtiers ».

2. Les obligations de comportement

Une observation des récents développements du droit international laisse apparaître que les instruments élaborés à échelle supra-étatique tendent souvent à imposer aux États des obligations de comportement plus que de résultat. C'est particulièrement vrai pour les dispositions d'ordre anticipatif et préventif. Les exemples méditerranéens sont nombreux, les protocoles s'inscrivant régulièrement dans cette perspective. À cet égard, la meilleure illustration réside dans la formulation générale, utilisée par la Convention⁵⁵ et par certains protocoles⁵⁶, prescrivant aux États de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser » les différents types de pollution. L'utilisation de l'expression « mesures appropriées » ou « mesures nécessaires » reflète un degré d'obligation inférieur à une obligation de résultat. Les exemples d'obligations de comportement sont nombreux dans le Protocole GIZC, comme en témoigne l'emploi d'expressions comme « veiller à », « promouvoir », « s'efforcer », « entreprendre, dans la mesure du possible » ou « s'il y a lieu ».

Élaboration de codes de bonne conduite (9-1f)

« Les Parties (...) encouragent des codes de bonne conduite parmi les autorités publiques, les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales » (9-1f).

Les États n'engagent pas leur responsabilité sur l'adoption de codes de bonne conduite particuliers et existants, mais, plus modestement, sur le fait d'« encourager » leur élaboration.

Principes généraux de la GIZC (article 6)

« Dans la mise en œuvre des dispositions du présent Protocole, les Parties sont guidées par les principes suivants de gestion intégrée des zones côtières :

- a) prendre spécialement en compte la richesse biologique, la dynamique et le fonctionnement naturels de la zone intertidale ainsi que la complémentarité et l'interdépendance entre la partie marine et la partie terrestre formant une entité unique ;*
 - b) prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement ;*
 - c) appliquer une approche écosystémique dans l'aménagement et la gestion des zones côtières afin d'assurer le développement durable de celles-ci ;*
 - d) assurer une gouvernance appropriée permettant de faire participer, de manière adéquate et en temps utile, à un processus de décision transparent les populations locales et les parties prenantes de la société civile concernées par les zones côtières ;*
 - e) assurer une coordination institutionnelle intersectorielle organisée des diverses administrations et pouvoirs régionaux et locaux compétents sur les zones côtières ;*
 - f) faire en sorte que soient élaborés des stratégies, plans et programmes d'utilisation du sol englobant l'urbanisme et les activités socio-économiques ainsi que d'autres politiques sectorielles pertinentes ;*
 - g) prendre en compte la multiplicité et la diversité des activités dans les zones côtières, et, en tant que de besoin, accorder une priorité, en matière d'utilisation et d'implantation, aux services publics et activités nécessitant la proximité immédiate de la mer ;*
 - h) assurer la répartition harmonieuse des activités sur toute la zone côtière et éviter une concentration et un étalement urbains non souhaitables ;*
 - i) procéder à l'évaluation préalable des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leur impacts négatifs sur les zones côtières ;*
 - j) prévenir les dommages à l'environnement et, s'ils surviennent, prendre les mesures appropriées de remise en état » (6)*
-

⁵⁵ Article 4-1 de la Convention de Barcelone, originelle et amendée.

⁵⁶ Article 1 du protocole Immersions amendé ; article 4 du protocole Prévention et Situations critiques ; article 5 du protocole Déchets dangereux ; article 3 du protocole Offshore.

L'article 6 du Protocole peut soulever plusieurs questions quant à la portée normative de ses dispositions. L'utilisation de verbes d'action à l'infinitif pourrait en effet laisser supposer la formulation d'obligations de résultat. Néanmoins, ces dispositions s'inscrivant dans le cadre d'un article consacré aux « Principes de la GIZC » et étant donné la mention « les Parties sont guidées » précède, on doit considérer qu'il s'agit d'abord et avant tout d'obligations de comportement, c'est-à-dire d'objectifs vers lesquels les États doivent tendre.

Toutes ces dispositions sont juridiquement contraignantes : les États ont bel et bien l'obligation de les mettre en œuvre. Dans le cadre du contrôle du respect de cette obligation, il conviendra donc de déterminer si l'État a adopté « l'attitude attendue de lui » (Daillier *et al.*, 2009). En revanche, le résultat⁵⁷ n'est pas pour autant garanti, les États disposant d'une certaine latitude pour appliquer ces obligations.

3. Les autres types de dispositions

Au-delà des obligations de résultat et de comportement, d'autres dispositions du Protocole GIZC restent plus vagues et imprécises.

Recours aux outils de type « conservatoire » (20-2)

« Les Parties peuvent, notamment, adopter des mécanismes d'acquisition, de cession, de donation ou de transfert de biens au profit du domaine public et instituer des servitudes sur les propriétés » (20-2).

L'article 20-2 illustre la manière dont les réunions de négociation ont parfois tendance à transformer la portée normative d'une disposition. En effet, dans le projet de protocole présenté en mars 2005, le texte servant de base aux négociations imposait clairement une obligation de résultat : « (...) les États Parties adoptent des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle⁵⁸ ». Les trois années de négociations ont abouti à l'ajout de l'expression « peuvent, notamment », ce qui a réduit le degré d'engagement des États.

Droit d'ester en justice (14-3)

« Des procédures de médiation ou de conciliation ainsi qu'un droit de recours administratif ou juridictionnel devraient être ouverts à toute partie prenante qui conteste des décisions, actes ou omissions soumis aux dispositions établies par les Parties sur la participation concernant les plans, programmes ou projets relatifs à la zone côtière » (14-3).

L'utilisation du verbe « devoir » au conditionnel vise ici à réduire la portée normative de cette disposition.

Conclusion

Le Protocole GIZC en Méditerranée est une composante du droit international de l'environnement et correspond, dans une large mesure, à ses caractéristiques générales. C'est tout particulièrement le cas de la portée normative des règles énoncées. De fait, le Protocole GIZC est avant tout le fruit d'un processus de négociation souvent long et complexe, qui a peu à peu débouché sur l'élaboration de

⁵⁷ CIJ, arrêt du 4 juin 2008, Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, § 123.

⁵⁸ PAM/PNUE, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005.

chacune de ses dispositions. Il résulte donc de compromis successifs, qui ont progressivement réuni des positions divergentes jusqu'à ce que les États s'unissent autour d'une vision commune. En conséquence, si certaines dispositions du Protocole sont claires et précises, liant les États pour atteindre un résultat particulier ou engager un effort bien défini, d'autres sont incontestablement plus vagues, laissant aux États une importante marge de manœuvre dans leur mise en œuvre. Les négociations interétatiques ont produit un texte dont les dispositions ont une portée normative variable, mais qui doit néanmoins être appliqué de bonne foi dans son intégralité.

Remarques préliminaires : l'UE et la gestion des zones côtières

Le Traité de Rome de 1957 ne contenait aucune disposition donnant compétence directe à la Communauté en matière d'environnement. Au cours du Sommet de Paris de 1972, les gouvernements des neuf États membres adoptent une déclaration soulignant la nécessité de protéger l'environnement et invitent les institutions communautaires à établir des programmes d'action. Deux dispositions du Traité sont alors utilisées pour constituer le cadre juridique à l'intervention de la Communauté : l'article 100 tout d'abord, qui concerne l'harmonisation des législations des États membres pour éviter les distorsions de concurrence, l'article 235 ensuite, selon lequel les institutions communautaires peuvent prendre les dispositions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté sans que le Traité ait expressément prévu une compétence en la matière. Les premiers programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement consacrent ainsi quelques développements à la pollution des mers et à la protection des espaces côtiers⁵⁹. De même, malgré une absence de valeur juridique, la Charte européenne du littoral, adoptée par l'assemblée plénière de la Conférence des régions périphériques maritimes le 8 octobre 1981 à Khonia (Crète), contribue à « accroître la prise de conscience de l'importance que constitue le littoral » (Dejeant-Pons, 1987).

Ayant noté l'urgence d'une action en faveur des zones côtières, le Parlement européen approuve en 1982 « la stratégie proposée par la Charte⁶⁰ » et encourage alors la mise en œuvre d'un « programme communautaire de développement intégré des zones littorales⁶¹ ». L'Acte unique européen du 17 février 1986 introduit l'environnement dans la sphère des compétences de la Communauté en confiant à cette dernière la mission de « préserver, protéger, améliorer la qualité de l'environnement (...), contribuer à la protection de la santé des personnes et assurer l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelle ». Ces dispositions sont complétées par le traité de Maastricht du 7 février 1992, par lequel la protection de l'environnement devient une dimension transversale grâce au « principe d'intégration ». Dès lors, les exigences en matière d'environnement doivent être intégrées dans toutes les politiques de la Communauté. Le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 introduit, lui, un important amendement au Traité instituant la Communauté européenne : l'article 2, qui porte sur la promotion d'un développement harmonieux et durable des activités économiques, ainsi que sur un

⁵⁹ Ainsi, le premier programme (1973-1976) consacre de larges développements à la pollution des mers, ainsi qu'un paragraphe aux « problèmes d'environnement propres aux zones côtières » : Déclaration du Conseil du 22 novembre 1973, JOCE C-112 du 20 décembre 1973, Titre II, chapitre 2. De même, le deuxième programme (1977-1981) affirme que les travaux menés dans le cadre du premier programme ont « conduit à la formulation de principes pour l'aménagement intégré des zones côtières » et qu'il convient à présent d'en assurer une « mise en œuvre appropriée au niveau communautaire » : Résolution du 17 mai 1977 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C-139 du 13 juin 1977, p. 25. Le troisième programme (1982-1987), quant à lui, utilisera pour la première fois le terme de « gestion intégrée », sans l'explicitier toutefois : Résolution du 7 février 1983 concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE C-46 du 17 février 1983, point 26.

⁶⁰ Parlement européen, Résolution du 18 juin 1982 sur la Charte européenne du littoral, JOCE C-182 du 19 juillet 1982, point 4.

⁶¹ *Ibidem*, point 8-II-a.

niveau élevé de protection de l'environnement. C'est dans ce cadre juridique que se sont progressivement développées les initiatives communautaires de protection des littoraux.

De nombreuses réglementations sectorielles appréhendent la zone côtière dans son champ d'application territoriale ou matérielle. Ainsi l'espace littoral est-il régi de manière incidente à travers les politiques relatives à la pêche, l'eau, la politique sanitaire, la prévention de la pollution marine, la protection des milieux naturels... À partir des années 1990, toutefois, l'UE s'est progressivement attachée à la préservation de cet espace d'une manière plus spécifique. Par exemple, les résolutions du Conseil de 1992 et 1994 invitent à la mise en œuvre d'une politique communautaire en faveur des zones côtières⁶² et à l'élaboration d'une stratégie en ce sens⁶³. Cette stratégie est formulée en septembre 2000⁶⁴ et complétée, en 2001 et 2002, par deux recommandations, notamment par la Recommandation relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières⁶⁵. Cette dernière demande alors à la Commission européenne de soumettre un rapport d'évaluation au Conseil et au Parlement européen. Cette évaluation, et les orientations pour la poursuite de la promotion de la GIZC en Europe, est présentée par la Commission dans sa Communication du 7 juin 2007 (COM (2007)308 final).

Lors du Conseil européen de Lisbonne des 13 et 14 décembre 2007, l'UE approuve par ailleurs une stratégie relative à la politique maritime intégrée, qui a permis l'adoption de la Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire pour le milieu marin (« Directive cadre sur une stratégie maritime »). La conclusion du Protocole GIZC par l'UE, le 13 septembre 2010, s'inscrit dans cet important cadre d'action relatif à la GIZC, d'une part, et en relation avec la gestion maritime intégrée, y compris la planification spatiale marine, d'autre part.

Dans ce contexte, les développements suivants porteront sur les relations entre le Protocole GIZC et le droit de l'UE depuis que le premier a été intégré dans le second après sa conclusion par l'UE et ratification par ses États membres. En premier lieu, l'analyse portera sur les conséquences juridiques de cette intégration en tenant compte de la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres en matière de GIZC (1). En second lieu, nous déterminerons si l'ensemble des enjeux couverts par le Protocole GIZC font déjà partie de l'acquis de l'UE et, si tel n'est pas le cas, si et comment l'UE devrait assurer l'effectivité des dispositions du Protocole dans l'ordre juridique communautaire et le respect par l'UE de ses engagements internationaux.

⁶² Résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière, JOCE C-59/1 du 6 mars 1992.

⁶³ Résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières, JOCE C-135/2 du 18 mai 1994.

⁶⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 27 octobre 2000, COM(2000) 547 final.

⁶⁵ Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Bruxelles, 14 décembre 2001, 000/0227 (COD) ; Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Parlement européen et du conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 30 mai 2002, 2002/413/CE, JOCE du 6 juin 2002.

1. L'intégration du Protocole GIZC dans l'ordre juridique de l'Union européenne

1.1. Procédure d'intégration du Protocole GIZC dans l'ordre juridique de l'Union européenne

En vertu de l'article 24 de la Convention de Barcelone, la Communauté européenne a été autorisée à conclure aux côtés des États membres ladite Convention et ses protocoles additionnels. L'UE est aujourd'hui partie à la Convention de Barcelone et à ses protocoles en vigueur⁶⁶. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en décembre 2009, l'UE a acquis la personnalité juridique et peut donc conclure des accords internationaux, notamment selon la procédure prévue par l'article 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui s'applique également aux traités mixtes. L'article 218 §6 du TFUE prévoit l'avis conforme du Parlement européen pour la conclusion de tout accord, notamment dans des domaines où les politiques relèvent de la procédure législative ordinaire au sein de l'UE⁶⁷. Tel est le cas du Protocole GIZC, qui couvre en effet des matières relevant de la procédure législative ordinaire (environnement, marché intérieur, tourisme, etc.). La conclusion intervient ensuite par une décision du Conseil qui précise les modalités de ratification et de dépôt des instruments de ratification, dépôt qui est le plus souvent réalisé de manière simultanée par l'UE et ses États membres pour les traités mixtes.

Cette décision a été adoptée par le Conseil en date du 13 septembre 2010. Il s'agit de la Décision du Conseil N° 2010/631/UE concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. Le Protocole étant entré en vigueur, son intégration dans l'ordre juridique de l'Union européenne entraîne des effets juridiques à la fois pour l'UE et pour ses États membres, en fonction de la répartition des compétences pour les matières visées par le Protocole GIZC.

1.2. Nature du Protocole GIZC au regard du droit de l'UE

Le Protocole GIZC peut être considéré comme un traité international au regard des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, notamment de son article 2 §1, a). En effet, il s'agit d'un

⁶⁶ Décision [77/585/CEE](#) du Conseil, du 25 juillet 1977, portant conclusion de la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution ainsi que du protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs ; Décision [81/420/CEE](#) du Conseil, du 19 mai 1981, concernant la conclusion du protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situation critique ; Décision [83/101/CEE](#) du Conseil, du 28 février 1983, concernant la conclusion du protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique ; Décision [84/132/CEE](#) du Conseil, du 1^{er} mars 1984, concernant la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée ; Décision [1999/800/CE](#) du Conseil du 22 octobre 1999 relative à la conclusion du protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée ainsi qu'à l'acceptation des annexes dudit protocole (convention de Barcelone) ; Décision [1999/802/CE](#), du Conseil du 22 octobre 1999, relative à l'acceptation d'amendements à la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et au protocole relatif à la prévention de la pollution par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs (convention de Barcelone) ; Décision [2004/575/CE](#) du Conseil, du 29 avril 2004, portant conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole à la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée.

⁶⁷ Auparavant, le Parlement européen était seulement consulté.

accord international sous une forme écrite, gouverné par le droit international, conclu avec un ou plusieurs États tiers, ou une organisation internationale, et ayant pour partie, outre l'Union Européenne, un ou plusieurs États membres. Pour l'UE et ses États membres, le Protocole GIZC est un « traité mixte » en ce sens qu'il couvre des matières qui sont à la fois de compétence de l'UE et de compétence nationale. Toutefois, la participation conjointe de l'UE et d'un ou plusieurs États membres au Protocole GIZC entraîne la souscription d'obligations qui ne sont pas dissociables. En effet, les accords mixtes nécessitent l'exercice conjoint de compétences en principe partagées. Ils révèlent, sur le plan international, et donc à l'égard des autres Parties contractantes, la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres⁶⁸. Ainsi l'UE, d'une part, les États membres, d'autre part, doivent-ils veiller à ne pas empiéter sur leurs compétences réciproques et à coopérer ensemble dans les domaines qui relèvent de leur compétence partagée. Cependant l'intégration d'un traité mixte dans l'ordre de l'UE ne produit d'effets que pour les dispositions qui relèvent des compétences communautaires, qu'elles soient exclusives ou partagées.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), les dispositions d'un traité mixte font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE à compter de son entrée en vigueur⁶⁹. Ces accords bénéficient ainsi du même statut dans l'ordre juridique que les accords purement de l'UE s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la l'UE⁷⁰. La Cour a par ailleurs rappelé dans l'affaire Kupferberg que les effets, dans la Communauté, des dispositions d'un accord conclu par celle-ci (par l'UE, à présent) avec un pays tiers ne sauraient être déterminées en faisant abstraction de l'origine internationale des dispositions en cause⁷¹.

Il convient enfin de rappeler que les traités mixtes en vigueur ne doivent pas nécessairement être transposés par un instrument de droit dérivé de l'UE pour être pleinement intégrés à l'ordre juridique de l'Union européenne si le traité ou l'une de ses dispositions a un effet direct (CJCE, affaire C-213-03, 15 juillet 2004). Ce principe découle de l'approche moniste⁷² retenue par les traités européens tels qu'interprétés par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). En conséquence, dès qu'un traité mixte est intégré à l'ordre juridique de l'UE, c'est-à-dire le jour de l'entrée en vigueur de la décision d'approbation adoptée par le Conseil, soit vingt jours après sa publication au Journal Officiel de l'Union

⁶⁸ Il convient de noter que, pour l'approbation des amendements au Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, qui avaient été adoptés lors de la conférence des plénipotentiaires de Syracuse en 1996, la Commission avait tenu à préciser que le domaine d'application dudit protocole relevait « *tout au moins en partie de la compétence communautaire* » et invitait le Conseil à veiller à ce que « *la conclusion de ces accords internationaux ne porte pas atteinte à la portée du droit communautaire en vigueur ni ne l'altère* ». Ces amendements ont été approuvés par la Communauté européenne suite à l'adoption de la Décision 1999/801/CE du Conseil du 22 octobre 1999.

⁶⁹ CJCE, Haegeman, affaire 181/73, 30 avril 1974 ; CJCE, Demirel, affaire 12/8, 30 septembre 1987 ; TPICE, Opel Austria contre Conseil, affaire T-115/94, 22 janvier 1997 ; CJCE, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région contre EDF, affaire C-213/03, 15 juillet 2004.

⁷⁰ Voir CJCE, Commission contre Irlande, affaire C-118/00, 19 mars 2002.

⁷¹ CJCE, Hauptzollamt Mainz contre Kupferberg, 26 octobre 1982. La Cour fait ainsi référence aux règles générales du droit international. Dans l'affaire Kupferberg comme dans d'autres, la Cour rappelle systématiquement l'application du principe *Pacta sunt servanda* (article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) aux termes duquel « tout accord doit être exécuté de bonne foi par les parties ».

⁷² Le droit de l'UE confère des droits et obligations qui devraient être protégés par les tribunaux nationaux et qui peuvent être invoqués par les particuliers. De même, le droit international est intégré dans l'ordre juridique communautaire sans transformation.

européenne (JOUE)⁷³, les États membres doivent remplir leurs obligations découlant du traité en question, en vertu du droit de l'UE, tout en respectant les règles du droit international.

1.3. La répartition des compétences entre l'UE et ses États membres

1.3.1 Les règles de répartition des compétences

Le Traité de Lisbonne est venu clarifier la répartition des compétences, ainsi que les conditions d'exercice des compétences partagées. L'article 2 §1 du TFUE dispose que, lorsque les traités attribuent à l'UE une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. En l'espèce, s'agissant des matières visées par le Protocole GIZC, on notera que la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche, les règles de concurrence permettant le bon fonctionnement du marché intérieur, et la politique commerciale commune relèvent d'une compétence exclusive de l'UE (article 3 TFUE). L'article 2 §2 TFUE prévoit que, lorsque les traités attribuent à l'UE une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer. L'UE et ses États membres exercent alors cette compétence partagée en appliquant les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Ainsi, l'UE n'agit que si l'action commune est considérée comme plus efficace que celle des États agissant séparément. Le Traité de Lisbonne est clair : les États membres n'exercent leurs compétences que « dans la mesure où l'Union européenne n'a pas exercé la sienne » ou « dans la mesure où l'UE a décidé de cesser d'exercer la sienne ».

Les domaines qui relèvent d'une compétence partagée sont aujourd'hui clairement visés à l'article 4 TFUE. S'agissant des matières couvertes par le Protocole GIZC, on relèvera notamment que la protection de l'environnement (y compris la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets négatifs), le marché intérieur, la politique sociale, le transport, les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, la protection des consommateurs, la santé publique, l'énergie (efficacité énergétique, sécurité de l'approvisionnement, développement des énergies renouvelables, etc.), la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche (sauf conservation des ressources biologiques de la mer) font tous l'objet d'une compétence partagée. Enfin, pour la recherche, le développement technologique et l'espace, matières qui sont implicitement visées par l'article 25 du Protocole GIZC, l'UE a compétence pour définir et mettre en œuvre des programmes⁷⁴ destinés à soutenir la recherche, tels que le 7^{ème} Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (7^e PC).

1.3.2 L'application de ces règles aux matières couvertes par le Protocole GIZC

L'article premier du Protocole GIZC prévoit que « les Parties établissent un cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières de la mer Méditerranée et prennent les mesures nécessaires pour renforcer à cette fin la coopération régionale ». Le Protocole est fondé sur une coopération internationale et une stratégie de développement durable. À l'évidence, il a donc un centre de gravité environnemental, dans la mesure où les objectifs de planification rationnelle des activités, de développement durable des zones côtières doivent garantir la prise en compte de l'environnement et des paysages, notamment en utilisant de manière durable les ressources naturelles, en préservant l'intégrité

⁷³ Voir article 297 du TFUE.

⁷⁴ Voir article 4 §3 du TFUE

des écosystèmes côtiers et en prévenant et réduisant les effets des aléas naturels, en particulier des changements climatiques, sur les zones côtières⁷⁵.

Au-delà de ces objectifs généraux de la GIZC, le Protocole contient de nombreuses dispositions visant la protection de l'environnement, notamment les milieux naturels et la biodiversité, prescrivant :

- un but à poursuivre par les mesures de mise en œuvre :
 - protection et la conservation des zones marines et côtières, en particulier de celles qui abritent des habitats et des espèces dont la conservation présente une grande valeur (10-2a) ;
 - préservation ou développement des forêts et zones boisées du littoral, en particulier, en dehors des aires spécialement protégées (10-3) ;
 - préservation et/ou réhabilitation durable des dunes et cordons dunaires (10-4) ;
 - gestion économe des ressources naturelles par les activités exercées dans les zones côtières, en réduisant au minimum l'utilisation des ressources naturelles et en prenant en compte les besoins des générations futures (9-1b).
- un résultat à atteindre :
 - préservation des habitats naturels, paysages, ressources naturelles et écosystèmes côtiers (8-1) ;
 - respect de la gestion intégrée des ressources en eau et de la gestion écologiquement rationnelle des déchets (9-1c).
- mise en œuvre de moyens pour atteindre les objectifs environnementaux de la GIZC :
 - intégration de critères d'utilisation durable de la zone côtière dans les instruments juridiques nationaux (8-3c) ;
 - application des principes de prévention des dommages à l'environnement et de réparation par remise en état (6j) ;
 - prise en compte de la fonction environnementale, économique et sociale des zones humides et estuariennes dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et lors de la délivrance des autorisations (10-1a) ;
 - réglementation et/ou interdiction des activités qui peuvent avoir des effets néfastes sur les zones humides et les estuariennes (10-1 b) ;
 - remise en état des zones humides côtières dégradées afin de réactiver leur rôle positif dans les processus environnementaux côtiers (10-1c) ;
 - encouragement des activités respectueuses de l'environnement et adoption de mesures spéciales pour assurer la participation des habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux (12a).

La lecture de ces dispositions semble bien confirmer que la protection de l'environnement constitue le centre de gravité du Protocole GIZC. Il n'est donc pas étonnant que la proposition de Décision n° 2010/631/UE du Conseil concernant la conclusion, au nom de l'UE, du Protocole GIZC ait comme base juridique l'article 192 § 1 du TFUE, qui permet d'adopter des mesures pour la protection de l'environnement en vertu de l'article 191 du TFUE qui confère une compétence partagée entre l'UE et ses États Membres en la matière.

Cependant, le Protocole GIZC prévoit d'autres obligations qui concernent d'autres domaines et dont il faut tenir compte pour déterminer ce que l'UE et les États membres doivent respectivement faire pour le mettre en œuvre correctement. L'agriculture, la pêche (sauf pour ce qui concerne la conservation des ressources biologiques de la mer, qui relève d'une compétence exclusive de l'UE ; voir l'article 6 du TFUE) et le tourisme sont les autres domaines visés par le Protocole GIZC qui relèvent d'une

⁷⁵ Voir article 5 du Protocole GIZC.

compétence partagée entre l'UE et ses États membres. La protection civile est également abordée par le Protocole GIZC : en vertu de l'article 196 du TFUE, l'UE peut encourager ses États membres à coopérer afin d'assurer l'effectivité des systèmes pour la prévention et la protection contre les risques naturels ou contre les dommages résultant des activités humaines. La protection du patrimoine culturel, visée par l'article 13 du Protocole GIZC, relève de la compétence des États membres, mais l'UE peut prendre des mesures pour soutenir les actions entreprises au niveau national, conformément à l'article 6 du TFUE.

Le principe de subsidiarité s'applique à toutes les matières qui relèvent d'une compétence partagée⁷⁶. Selon ce principe, l'UE n'agit (sauf dans les domaines de sa compétence exclusive) que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Ce principe est étroitement lié au principe de proportionnalité, qui suppose que toute action de l'UE ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Pour la bonne exécution du Protocole GIZC par l'UE et par ses États membres, il convient donc de déterminer ce qui relève de la compétence de l'UE (exclusive et partagée) et, en ce qui concerne les domaines de compétence partagée, de vérifier si l'UE a déjà exercé sa compétence. Cela suppose d'examiner le contenu de l'Acquis de l'UE (Directives, Décisions, Règlements) pour vérifier s'il crée déjà des droits et obligations qui permettent de remplir effectivement les obligations prévues par le Protocole GIZC. Pour ce faire, il est impératif de tenir compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévus par les Traités. En effet, s'il s'avère que l'Acquis n'est pas suffisant pour permettre d'exécuter de manière pleine et effective le Protocole, la Commission européenne doit alors proposer des mesures complémentaires, en identifiant le meilleur niveau d'intervention pour ce faire. C'est l'objet du paragraphe 2.3.1 de cette section.

2. Les effets juridiques de l'intégration du Protocole GIZC dans le droit de l'UE

2.1. Principes généraux

2.1.1 Place du Protocole dans l'ordre juridique de l'UE

Le droit de l'UE regroupe un ensemble de normes qui n'ont pas toutes la même valeur juridique et qui sont ainsi hiérarchisées. Les traités successifs (de Paris, de Rome, l'Acte unique européen, de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne) et les actes assimilés (protocoles et conventions annexés aux traités) ainsi que les traités d'adhésion forment le droit primaire. Ils sont au sommet de la hiérarchie des normes de l'UE. Tous les actes adoptés par les institutions européennes le sont nécessairement en application des traités, et constituent des « actes de droit dérivé ». Les accords externes entre l'UE et les pays tiers (comme le Protocole GIZC), les accords entre États membres et ceux conclus par l'un d'eux avec des pays tiers doivent également être conformes aux Traités. Ils ont une valeur inférieure aux traités de l'UE mais supérieure au droit dérivé en vertu de l'article 218 du TFUE⁷⁷. Toutes ces normes forment ce que l'on appelle l'« Acquis » de l'UE. Il résulte de la hiérarchie des normes que l'UE devra faire en sorte de rendre conforme l'Acquis aux dispositions du Protocole GIZC dans les domaines qui relèvent de sa compétence exclusive ou partagée (lorsqu'elle a déjà été exercée).

⁷⁶ Voir articles 5 §3 et 12 du TFUE

⁷⁷ Voir l'arrêt de la CJCE du 12 décembre 1972, *International Fruit Company*, affaires jointes C-21 à 24/72.

2.1.2 Application de bonne foi

Au titre de l'article 216 TFUE, les accords internationaux conclus par l'UE lient aussi bien les institutions de l'UE que les États membres. Comme on l'a vu, ils font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE à compter de leur entrée en vigueur. Une fois approuvé, le Protocole doit donc être appliqué de bonne foi par l'UE et ses États membres, conformément au principe *pacta sunt servanda* codifié à l'article 26 de la Convention de Vienne. Il implique que les Parties à un traité doivent respecter les règles de droit international auxquelles elles ont elles-mêmes consenti, à l'égard des autres Parties contractantes non membres de l'UE, mais aussi à l'égard des États tiers (voir l'article 35 §2 du Protocole GIZC). Le principe de bonne foi, qui découle du concept de confiance légitime, est un principe général du droit communautaire⁷⁸.

Du principe de bonne foi découle une obligation d'assurer l'effet utile du Protocole et une mise en œuvre cohérente par rapport au droit existant, pour éviter tout conflit de normes. À cet égard, on notera que la Décision du Conseil du 29 avril 2004 approuvant le Protocole sur la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la Méditerranée, indique clairement que la Communauté européenne doit « éviter toute incohérence par rapport à la législation communautaire en vigueur dans les domaines qu'il couvre ». Il devrait en être de même dans la Décision du Conseil qui approuvera le Protocole GIZC au nom de l'UE et dans les autres mesures qui seront éventuellement prises par l'UE pour garantir la bonne exécution des obligations qui lui incombent en vertu du Protocole GIZC.

2.1.3 Compétence générale de la Cour

En vertu des jurisprudences Demirel⁷⁹ et Hermès⁸⁰, la CJUE est compétente pour interpréter ou statuer sur les dispositions du Protocole GIZC dans la mesure où « les accords mixtes conclus par la Communauté, ses États membres et des pays ont le même statut juridique communautaire que les accords purement communautaires s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté » (jurisprudences Hauptzollamt Mainz⁸¹, Demirel, Commission contre Irlande⁸² et Étang de Berre⁸³).

2.2. Obligations à la charge des États membres pour la mise en œuvre du Protocole

2.2.1 Les États concernés par l'obligation de mise en œuvre

Les États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole ont l'obligation de le mettre en œuvre en vertu du droit international, et ils doivent l'exécuter de bonne foi. D'une manière plus générale, les États membres sont tenus de respecter les obligations découlant d'un accord conclu par l'UE en vertu du principe de coopération loyale : « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États

⁷⁸ TPICE, 17 janvier 2007, Grèce contre Commission, affaire T-231/04.

⁷⁹ CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, affaire C-12/86.

⁸⁰ CJCE 16 juin 1998, Hermès, affaire C-53/96.

⁸¹ CJCE, 26 octobre 1982, Hauptzollamt Mainz contre Kupferberg.

⁸² CJCE, 30 mai 2006, Commission contre Irlande, Usine MOX.

⁸³ CJCE, 7 octobre 2004, affaire C-239/03, Commission des communautés européennes contre République française.

membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union⁸⁴ ».

La Cour a pu préciser, dans l'affaire de l'étang de Berre concernant l'application du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, qu'« il existe un intérêt communautaire à ce que tant la Communauté que ses États membres respectent les engagements souscrits au titre de ces instruments⁸⁵ ». L'application des dispositions en cause, dès lors que celles-ci figurent dans un accord mixte qui concerne un domaine largement couvert par le droit communautaire, doit s'inscrire dans le cadre de l'UE et implique le respect d'un devoir de loyauté. Cependant, les États membres ne sont soumis à cette obligation de loyauté qu'à la lumière de la répartition des compétences et du principe de primauté du droit de l'UE sur le droit national⁸⁶. En conséquence, dans la mesure où les accords conclus par l'Union européenne font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE, et sans qu'il soit besoin qu'intervienne une mesure interne de réception ou de transposition, les États concernés par le Protocole mais qui décident de ne pas le ratifier, ainsi que les autres États membres non concernés par le Protocole, seront tenus de respecter les obligations que celui-ci prévoit du fait de son intégration en droit de l'UE et par l'effet de ce dernier⁸⁷, et non par l'effet du droit international.

S'agissant des États candidats à l'adhésion à l'UE qui ont ratifié le Protocole GIZC, l'effet est quasiment le même que pour les États déjà membres de l'UE, mais différé dans le temps en ce qui concerne les effets du droit de l'UE (et, partant, le contrôle que peut exercer la CJUE) qui ne commenceront à courir qu'à compter de ce que prévoit le Traité d'adhésion : en effet, l'article 49 du TUE et les « critères de Copenhague » posent comme condition à l'adhésion la reprise de l'Acquis de l'UE (qui implique un rapprochement des législations). Le Chapitre 27 du Partenariat d'Adhésion⁸⁸ couvre l'Acquis en matière d'environnement, dont fera prochainement partie le Protocole GIZC. Il détermine aussi les domaines prioritaires pour l'État candidat, étant gardé à l'esprit que celui-ci devra, le jour de l'adhésion, avoir intégré l'ensemble de l'Acquis (avec cependant la possibilité d'obtenir des dérogations ou délais pour l'adoption et/ou la mise en œuvre de certaines législations communautaires). Puisque le Protocole GIZC, conclu par l'UE, est entré en vigueur, il fait partie intégrante de l'Acquis que les pays candidats doivent reprendre. En d'autres termes, pour les États candidats à l'adhésion qui ont ratifié le Protocole GIZC, il existe une obligation de mise en œuvre en vertu du droit international (système Barcelone et droit coutumier international) et en vertu du Partenariat d'Adhésion (à l'égard de l'UE), y compris pour l'adoption de mesures nationales de transposition des mesures communautaires que l'UE estimerait nécessaire d'adopter pour sa mise en œuvre par elle-même.

Enfin, pour les régions périphériques de certains États membres situées en Méditerranée qui ne sont pas directement concernés par le Protocole GIZC – Gibraltar (Royaume Uni), par exemple – il conviendra de se référer aux dispositions pertinentes des traités européens. S'agissant de Gibraltar, on notera que la déclaration n° 55 faite par le Royaume-Uni en annexe du TFUE s'applique à Gibraltar comme territoire européen pour lequel un État membre est responsable du point de vue des relations extérieures. Cela

⁸⁴ Article 4 §3 du TUE.

⁸⁵ CJCE, 7 octobre 2004, affaire C-239/03, Commission des communautés européennes contre République française.

⁸⁶ CJCE, 15 juillet 1964, Costa contre Enel.

⁸⁷ Sauf dans l'hypothèse où l'État membre a formulé des réserves qui ont été annexées au Protocole lui-même ou invoque des clauses de sauvegarde lors de l'adoption de la Décision d'approbation par l'UE.

⁸⁸ À titre d'exemple, pour la Croatie, voir la Décision du Conseil du 12 février 2008 et le rapport de progrès de novembre 2010.

fait écho à la position tenue par le Royaume-Uni dans le Traité d'adhésion à la Communauté européenne de 1972, dans lequel Gibraltar est considéré comme le territoire spécial de l'État membre. Gibraltar dispose de ses propres institutions parlementaires et juridiques, tout comme l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Gibraltar doit adopter la législation permettant de mettre en œuvre le droit communautaire. Il en résulte que le Royaume-Uni, en tant qu'État responsable des relations extérieures, devrait, d'un point de vue juridique, ratifier le Protocole GIZC et que Gibraltar devrait le mettre en œuvre tant du point de vue du droit international (dans la limite de ses eaux territoriales qui sont de trois miles nautiques) que du droit de l'UE. Toutefois, compte tenu des disputes territoriales non résolues à ce jour avec l'Espagne, il est néanmoins peu probable que ce scénario voie le jour, d'autant que le Royaume-Uni n'a même pas ratifié la Convention de Barcelone. Gibraltar devra en toute hypothèse respecter le droit positif de l'UE.

2.2.2 La mise en œuvre du Protocole et son contrôle par la Cour

Les États membres devront éviter que des mesures nationales antérieures ou postérieures n'entrent en conflit avec les dispositions du Protocole, d'une part, et avec l'Acquis de l'UE, d'autre part. En outre, ils seront tenus de prendre des mesures de mise en œuvre du Protocole GIZC en droit interne, sous peine de manquement à leurs obligations découlant du droit international mais également du droit de l'UE dans lequel il est désormais intégré. Depuis longtemps, la Cour a eu l'occasion de souligner que, en vertu du principe de coopération loyale, le respect de ces engagements par les États membres est une obligation envers l'UE, qui assume une responsabilité pour la bonne exécution de l'accord duquel il découle⁸⁹. Dès lors, si un État ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du Protocole GIZC, la Commission peut intenter un recours en manquement à son encontre sur le fondement de l'article 258 du TFUE en tant que gardienne des Traités, en vertu de l'article 17 du TUE⁹⁰, voire un recours pour manquement à l'exécution d'un arrêt, en vertu de l'article 260 du TFUE, pouvant aboutir à des sanctions (amende forfaitaire et/ou pénalités financières) infligées à l'État membre⁹¹. Les poursuites peuvent être intentées par la Commission européenne elle-même, après vérification de la conformité de la mise en œuvre des mesures par le pays, ou à la suite du dépôt d'une plainte par des particuliers auprès du Secrétariat général de la Commission. La Commission peut également recourir à d'autres sources d'information pour intenter des procédures en manquement, en particulier des pétitions et/ou des questions orales/écrites soumises par des membres du Parlement européen.

Par ailleurs, un autre effet important de l'intégration du Protocole est qu'elle permet à tout justiciable européen d'invoquer le non-respect des dispositions de celui-ci par un État membre devant son juge national⁹². En outre, quand bien même l'État n'aurait pas adopté de mesures de mise en œuvre de l'accord en question, les dispositions de celui-ci peuvent être d'effet direct. Cela découle d'une doctrine développée par la Cour de Justice de l'Union européenne, qui permet aux particuliers d'invoquer, devant les tribunaux nationaux, des dispositions du droit (primaire et dérivé) de l'UE qui sont suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour être considérées comme susceptibles d'un recours en justice, et de se fonder dessus. Ainsi, la Cour a considéré qu'une disposition d'un accord mixte est d'application directe lorsque, « eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution, à

⁸⁹ CJCE, 26 octobre 1982, Hauptzollamt Mainz contre Kupferberg, affaire C-104/81.

⁹⁰ CJCE, 30 mai 2006, Commission contre Irlande, Usine MOX, affaire C-459/03.

⁹¹ Article 260(3), TFUE.

⁹² CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région contre EDF, affaire C-213/03 ; CJCE, 7 octobre 2004, affaire C-239/03, Commission des Communautés européennes contre République française.

l'intervention d'aucun acte ultérieur ». C'est pour cette raison qu'il est important de déterminer si la disposition en question est en elle-même applicable, ce qui se confirme à chaque fois qu'elle n'a pas besoin d'autre mesure pour produire des effets⁹³, en particulier lorsqu'elle confère des droits aux particuliers.

On retiendra de ce qui précède que l'intégration du Protocole GIZC dans l'ordre juridique de l'UE emporte des obligations au regard du droit communautaire et non pas seulement du droit international. Le non-respect de celles-ci pourra être sanctionné par la Cour de Justice de l'UE, ce qui devrait renforcer l'effectivité du Protocole au sein de l'UE non seulement d'un point de vue juridique mais également d'un point de vue matériel par une articulation cohérente de ses dispositions avec l'Acquis communautaire.

2.3. Obligations à la charge de l'UE pour la mise en œuvre du Protocole

2.3.1 « La nécessaire cohérence entre les actes de droit dérivé de l'UE et les dispositions du Protocole »

L'UE doit respecter ses engagements internationaux. Elle doit mettre en œuvre le Protocole GIZC. Pour ce faire, elle doit prendre, dans le strict respect des règles de compétences, des mesures de mise en œuvre, notamment si l'Acquis de l'UE ne lui permet pas de respecter toutes les obligations prévues par le Protocole GIZC. Aux fins du présent rapport, l'Acquis de l'UE est étudié afin de vérifier s'il est suffisant pour garantir la bonne application du Protocole dans les domaines qui relèvent de la compétence (exclusive ou partagée) de l'UE. Les principaux constats de cette analyse des insuffisances juridiques peuvent être présentés comme suit :

- Objectif du Protocole GIZC : en approuvant le Protocole GIZC via la Décision no 2010/630/UE, l'UE accepte de participer au cadre commun établi pour la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.
- Définitions aux fins de la mise en œuvre du Protocole GIZC : ces définitions n'existent pas à proprement parler dans l'Acquis de l'UE. La transposition de définitions telles que celles des zones côtières et de la GIZC contribuerait pourtant à une compréhension commune et une interprétation homogène du Protocole par toutes les Parties contractantes.
- Champ d'application géographique : les définitions établies pour la Directive-cadre sur l'eau sont, de fait, pertinentes pour désigner les eaux des Etats membres, mais l'Acquis de l'UE semble plus précis en ce qui concerne les limites des zones côtières telles que définies par le Protocole GIZC, qui renvoie à la mer territoriale des Parties contractantes. Cette délimitation relève de la compétence partagée, qu'il convient d'exercer si l'on veut être sûr que l'UE applique correctement le Protocole GIZC à l'ensemble du territoire de l'UE et de manière cohérente avec la portée géographique des mesures prises par d'autres Parties contractantes.
- Réserve de droits : il ne semble pas indispensable d'adopter des mesures au niveau de l'UE pour veiller au respect de l'article 4, dont les dispositions peuvent être appliquées à la fois par l'UE et par ses États membres sur la base de la Décision du Conseil no 2010/630/UE.
- Objectifs de la gestion intégrée des zones côtières : un certain nombre de dispositions de traités et d'actes de droit dérivé de l'UE sont utiles pour faire en sorte que les objectifs poursuivis par le Protocole GIZC puissent effectivement être atteints par l'UE, en particulier la Directive-cadre sur l'eau, la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », les directives concernant la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels, ainsi que les réglementations

⁹³ Voir l'affaire Demirel, rappelée dans les conclusions de Monsieur l'Avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire C-431/05, Portugal contre Conseil.

relatives à la protection de la nature. On peut considérer que l'objectif visant à assurer la cohérence entre les initiatives publiques et privées et entre toutes les décisions des autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, qui affectent l'utilisation de la zone côtière peut également être atteint au moyen des dispositions des directives concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et concernant l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. Néanmoins, il convient de vérifier ce point avec attention lorsque l'on examine les dispositions plus opérationnelles du Protocole GIZC.

- Principes généraux de la gestion intégrée des zones côtières : les principes généraux ne sont habituellement pas prescriptifs. Ils visent seulement à orienter les actions des Parties contractantes lors de l'application des dispositions du Protocole. À cet égard, il faut reconnaître que les principes établis par la Directive-cadre sur l'eau et la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » sont utiles pour guider l'UE et ses États membres. Toutefois, pour des questions de cohérence, l'UE pourrait préciser comment utiliser ces principes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies nationales, qui doivent être établies conformément à l'article 18 du Protocole GIZC.
- Protection et utilisation durable de la zone côtière : l'Acquis ne prévoit pas de mesures suffisantes pour exiger des États membres qu'ils instituent des zones non constructibles.
- Activités économiques : le Protocole GIZC énumère un certain nombre d'activités que les autorités compétentes devraient surveiller avec attention, voire contrôler, en vertu des objectifs et principes énoncés dans les articles 5 et 6 de ce Protocole. Il ne semble pas nécessaire de transposer les dispositions de l'article 9 du Protocole GIZC. Néanmoins, tout instrument de mise en œuvre utilisé ou développé par les États membres pour organiser ces activités économiques devrait être conçu de manière à respecter pleinement ces dispositions de façon cohérente et, dans la mesure du possible, coordonnée, en particulier en ce qui concerne la définition des indicateurs de développement des activités économiques en vue d'assurer l'utilisation durable des zones côtières et de réduire les pressions excédant la capacité de charge de celles-ci, et l'encouragement des codes de bonne conduite parmi les autorités publiques, les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales. Étant donné que nombre des activités énumérées sont réglementées au niveau de l'UE pour le bon fonctionnement du Marché intérieur, une intervention de l'UE paraît tout à fait justifiée à cet égard.
- Des écosystèmes côtiers particuliers sont effectivement couverts par les directives concernant la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels. Cependant, il est nécessaire de définir plus précisément comment l'UE va procéder en vue d'empêcher la disparition des zones humides et des estuaires, en dehors de la création et de la gestion d'aires protégées (zones spéciales de conservation et zones spéciales de protection). À l'évidence, il convient de compléter l'Acquis de l'UE pour englober la protection des dunes, des forêts et zones boisées du littoral, ainsi que des îles. En ce qui concerne le patrimoine culturel, les États membres peuvent invoquer le principe de subsidiarité pour justifier que le patrimoine naturel et culturel serait mieux géré à l'échelon national que par l'UE.
- La participation, la sensibilisation et les évaluations des incidences sont des aspects bien réglementés par l'Acquis communautaire.
- La politique foncière relève naturellement, en premier lieu, de la compétence nationale. Toutefois, un certain nombre d'instruments européens relatifs à l'environnement ont été adoptés en vue de protéger les sols et les eaux souterraines.

Évidemment, l'Acquis ne prévoit pas d'obligation d'établir des stratégies nationales, plans et programmes côtiers qui traitent de tous les éléments mentionnés à l'article 18 du Protocole GIZC, et d'une manière qui assurerait la conformité aux objectifs et principes définis dans ses articles 5 et 6.

La coopération internationale entre l'UE et les tiers, qu'il s'agisse ou non de Parties contractantes au Protocole GIZC, sera grandement facilitée par les moyens prévus dans le TFUE et le TUE, notamment les nouveaux services pour l'action extérieure.

2.3.2 Étude de la cohérence entre les actes de droit dérivé et les dispositions du Protocole

Les principaux constats de l'examen de l'Acquis de l'UE sont les suivants :

- La gestion intégrée des zones côtières est une composante de la Politique maritime intégrée pour l'UE, telle qu'entérinée par le Conseil européen qui s'est réuni à Lisbonne les 13 et 14 décembre 2007.
- Du fait qu'il prévoit une approche intégrée de la gestion des zones côtières, le Protocole GIZC couvre un vaste éventail de politiques pour lesquelles l'adoption de mesures de mise en œuvre relève d'une compétence partagée entre l'UE et les États membres. La GIZC a pour centre de gravité la protection et la conservation de l'environnement.
- De nombreux instruments européens sont pertinents pour la mise en œuvre du Protocole GIZC, en particulier la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin », la Directive-cadre sur l'eau et les directives concernant la conservation des oiseaux sauvages et des habitats naturels, les directives concernant l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et concernant l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement et la législation européenne visant à appliquer la Convention d'Aarhus.
- Il est important de renforcer l'approche GIZC de façon coordonnée dans toute l'UE (et pas seulement dans la Méditerranée). Il serait utile d'encourager l'intégration entre les aménagements terrestres et marins, de façon que toute orientation juridique relative à l'aménagement du territoire repose sur la GIZC. À cet égard, il convient de noter que les États membres ne sont pas tous dotés d'une politique de planification spatiale marine, ni même d'une législation pertinente pour développer la GIZC. Enfin, il faut trouver des solutions pour la gestion des zones côtières transfrontières.
- Toutefois, le Protocole GIZC comprend un large éventail de dispositions qui devront être mises en œuvre à différents niveaux d'intervention et administratifs, compte tenu des principes de subsidiarité et de proportionnalité.
- Si l'Union européenne est un acteur tout indiqué pour soutenir la gestion intégrée des zones côtières, compte tenu, notamment, de la nature transfrontalière de la plupart des problèmes environnementaux et de la nécessité de se conformer à l'Acquis de l'UE, il incombera néanmoins aux États membres et à leurs autorités compétentes de concevoir et de mettre en œuvre, sur le littoral, certaines mesures précises prévues par le Protocole GIZC.
- Dans certains cas, l'Acquis ne prévoit pas de mesures suffisantes pour l'application du Protocole GIZC, par exemple en ce qui concerne l'instauration d'une zone non constructible (article 8). Toutefois, il semble que la Commission européenne aussi bien que le Conseil et le Parlement soient d'avis que cette mesure devrait être laissée à la discrétion des États membres, en vertu du principe de subsidiarité (voir l'attendu 9 de la Décision no 2010/631/UE concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, du protocole à la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée).

Étapes suivantes : comment combler les lacunes

La Commission européenne a lancé un examen de la Recommandation de l'UE relative à la GIZC dans l'optique de formuler une proposition de suivi à la fin de 2011. Une évaluation d'impact est menée en vue d'explorer les besoins et les options envisageables pour une action future de l'UE, et pour évaluer les possibles conséquences sociales, économiques et environnementales de nouvelles initiatives proposées par la Commission européenne.

Compte tenu de la nécessité d'une planification cohérente des zones côtières et maritimes, l'évaluation d'impact destinée à un suivi de la Recommandation de l'UE relative à la GIZC est menée en conjonction avec l'évaluation des possibles actions futures relatives à l'aménagement du territoire maritime.

À ce stade, les principales questions qui se posent sont les suivantes : a) l'UE exerce-t-elle déjà sa compétence sur la GIZC ? et b) le niveau de l'UE est-il le plus approprié pour la mise en œuvre du Protocole GIZC ? La Commission européenne s'efforce désormais de formuler des réponses claires à ces deux questions, afin de déterminer quelles actions l'UE doit prendre dans les prochains mois.

S'agissant de la question a), la nature non juridiquement contraignante de la Recommandation de 2002 sur la GIZC n'est pas un argument susceptible d'étayer l'opinion selon laquelle l'UE n'exerce pas sa compétence dans le domaine de la GIZC. La conclusion du Protocole GIZC par l'UE, entérinée par l'adoption de la Décision du Conseil no 2010/631/UE, signale formellement, à la fois à la communauté internationale et aux États membres, que l'UE souhaite exercer sa compétence en la matière. Et l'UE exerce déjà sa compétence dans le domaine de la planification spatiale marine, comme l'exige la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ».

S'agissant de la question b), les arguments suivants peuvent être avancés par la Commission pour soutenir une action de l'UE en faveur de l'application du Protocole GIZC :

- La mise en œuvre de la GIZC apporte des bénéfices clairs, notamment sur le plan de la compréhension, de la gouvernance, de la transparence et de l'efficacité de la gestion et de la planification côtières.
- Les processus relatifs à l'environnement côtier sont de nature transfrontière et peuvent être mieux gérés dans le contexte d'un cadre commun de l'UE pour la GIZC.
- Les zones côtières sont vulnérables aux impacts des changements climatiques, lesquels seront plus facilement traités dans le contexte d'un cadre commun de l'UE pour la GIZC.
- Les zones côtières revêtent une importance stratégique pour l'économie de l'UE, et elles constituent un patrimoine naturel et culturel commun. Un cadre commun de l'UE pour la GIZC permet de multiplier les opportunités de développement et d'améliorer l'efficacité des mesures de préservation.
- Les décisions relatives à la planification côtière ont souvent des conséquences sur les côtes des pays voisins. La GIZC impose une coordination institutionnelle, une planification cohérente des parties terrestres et maritimes de la zone côtière et la prise en compte des intérêts (sociaux, économiques et environnementaux). Un cadre commun de l'UE pour la GIZC facilite la coordination transfrontière de cette planification.
- Les systèmes de gestion et de planification côtières sont extrêmement complexes, et dans certains cas, s'appuient sur la législation européenne, par exemple en ce qui concerne la conservation de la nature. Un cadre commun de l'UE pour la GIZC apporterait davantage de clarté et instaurerait des conditions plus équitables pour les entreprises et les citoyens qui investissent et travaillent dans les zones côtières.

- Le développement durable reste un objectif important de l'UE, et il est crucial pour concilier protection de l'environnement et développement homogène dans l'ensemble de l'UE.
- Il est possible de concevoir des outils ou instruments spécifiques destinés à renforcer la coopération entre les États membres, par exemple pour l'aménagement du territoire maritime, à définir une vision du développement côtier ou à créer des systèmes d'information partagée.

Au bout du compte, la Commission s'attachera à identifier le meilleur instrument pour la mise en œuvre du Protocole GIZC, tout en tenant compte du principe de subsidiarité entériné par le TFUE. L'une des options consiste à présenter une proposition de directive relative à la GIZC qui viserait à combler les insuffisances pour l'application du Protocole GIZC tout en consolidant l'approche GIZC sur l'ensemble du territoire, en s'attachant à préserver la cohérence avec la planification spatiale marine (par exemple les mesures de contrôle spatiales et temporelles prévues par la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » susmentionnée, ainsi que les mesures ciblant l'adaptation au changement climatique).

Pour être acceptable par (tous) les États membres, il est vraisemblable que cette proposition d'une directive relative à la GIZC devrait avant tout être axée sur la formulation de stratégies GIZC nationales à long terme (équilibre entre développement et environnement, permettant une certaine flexibilité) tout en laissant aux États membres le choix des mesures de mise en œuvre.

PARTIE IV.
CONCLUSION

À travers cette étude, nous avons souhaité proposer une lecture analytique plutôt que littérale du Protocole GIZC. Grâce à une « déconstruction » de ses dispositions et à une étude approfondie de l'esprit dans lequel celles-ci ont été négociées, ce rapport propose une lecture différente et accessible, reposant davantage sur une rationalité substantielle (le sujet des dispositions) que sur l'étude linéaire du résultat des négociations. Tout en restant au plus près du contenu du texte et de l'esprit dans lequel il a été élaboré, nous avons ainsi mis en lumière l'architecture sous-jacente du Protocole qui, selon nous, s'articule autour de quatre thèmes majeurs : (i) l'adaptation des politiques sectorielles et la régulation des activités côtières, (ii) l'évolution des modes de gouvernance des zones côtières, (iii) le recours à la planification stratégique et (iv) le renforcement de la coopération régionale. Ce rapport examine par ailleurs la question cruciale de la portée normative des dispositions du Protocole et de leur application dans les systèmes méditerranéens et européens. Le résultat de cette étude reste à la fois dense et peu concis, inévitablement et à dessein. Nous n'avons en effet pas souhaité sacrifier la complexité du Protocole, inhérente à la plupart des instruments juridiques internationaux mais d'autant plus importante ici que l'objet – la GIZC – est vaste, et l'instrument – un texte juridique spécifiquement consacré aux littoraux – inédit.

Dès lors, comment appréhender le Protocole en général et cette étude en particulier ? Comment aborder cet objet multiforme, parfois même redondant, pour en retenir la substance essentielle ? En réalité, tout comme la perception de la zone côtière dépend avant tout de la qualité de celui qui l'observe, chaque acteur intéressé adoptera sa propre grille de lecture du texte, en fonction de ses intérêts et domaines de compétences. Le scientifique retiendra par exemple que l'État doit non seulement stimuler des recherches sur la GIZC mais également prendre connaissance de leurs résultats afin d'adopter des décisions les plus pertinentes possibles. Le gestionnaire, quant à lui, apprendra qu'un « réseau méditerranéen des zones côtières » sera bientôt institué quand le spécialiste des risques naturels verra dans le domaine côtier un champ d'investigation à explorer.

Chaque acteur intervenant sur les questions côtières trouvera donc dans le Protocole des dispositions concernant plus particulièrement son domaine d'activité, qu'il s'agisse d'un secteur, d'un type de milieu ou d'instruments, etc. Toutefois, au-delà de ces aspects ponctuels, nous souhaiterions ici formuler quelques pistes pour une lecture plus globale du texte et ouvrir des perspectives quant aux modalités de sa mise en œuvre. Évidemment, il n'est pas question d'affirmer qu'il existe une seule et unique méthode pour appliquer les dispositions du Protocole. La situation nationale existante au moment de l'entrée en vigueur du texte – situation juridique, politique, économique, institutionnelle... – de même que la structuration interne propre à chaque État – centralisation, décentralisation, régionalisation – conditionneront largement les modalités de mise en œuvre du Protocole. Il est néanmoins possible d'identifier ici les étapes majeures par lesquelles devront passer, d'une façon ou d'une autre, l'ensemble des États parties au moment de l'entrée en vigueur du texte.

L'adaptation du cadre juridique : le rôle majeur de l'État

À l'entrée en vigueur du Protocole, la première étape, fondamentale, consistera pour les États parties à adapter leur cadre juridique interne aux exigences établies par le texte. C'est là l'un des objets majeurs du droit international que d'imposer aux États de nouvelles obligations et de prescrire, à cette fin, des évolutions juridiques. Dès lors, dans chaque État concerné, des études devront permettre de déterminer quelles sont les évolutions normatives nécessaires afin que le système juridique interne soit en harmonie avec les dispositions du Protocole. À cet égard, une attention particulière devra être portée aux politiques sectorielles identifiées dans cette étude dès lors que le Protocole appelle à la régulation

de nombreuses activités littorales d'une part (urbanisme, tourisme, aquaculture, agriculture...), à la préservation de la biodiversité en général et de certains écosystèmes en particulier d'autre part.

Il convient ici de rappeler avec force que les États sont les premiers destinataires du droit international. Dès lors, c'est avant tout le cadre juridique national qui doit connaître les premières évolutions et modifications nécessaires. Dans les États décentralisés, les collectivités territoriales pourront évidemment profiter des compétences qui leur ont été transférées pour adapter leur système normatif et participer à la mise en œuvre du Protocole. Néanmoins, cela ne dispense en aucun cas l'État d'opérer les réformes nécessaires dans l'ordre juridique national ; dans un État fortement décentralisé par exemple, l'adaptation du seul cadre juridique régional ne saurait être suffisante.

La mise en œuvre des dispositions juridiques : l'intérêt particulier des documents d'aménagement du territoire

Une fois les dispositions du Protocole intégrées dans l'ordre juridique interne, restera la question essentielle de leur mise en œuvre. À cet égard, les documents de planification du territoire devraient constituer des instruments privilégiés. Nous dépassons ici l'analyse littérale du Protocole qui mentionne, de manière plus large, des « plans et programmes côtiers ». Néanmoins, l'expérience montre selon nous que les documents d'aménagement du territoire ont une plus-value incontestable dès lors (i) qu'ils s'inscrivent dans une activité de programmation stratégique et que (ii) leur contenu programmatique s'impose lors de la délivrance des autorisations individuelles d'implantation d'activités ou de construction. Élaborés par l'État ou les collectivités territoriales, à échelle nationale ou infra-étatique, ces documents devraient ainsi constituer le pivot dans l'application des dispositions du Protocole, de la régulation des activités littorales au respect du principe d'équilibre, de l'intégration spatiale à la prise en compte de la capacité de charge, de l'institution d'une bande terrestre inconstructible à la préservation de la biodiversité. Dès lors, il convient tout d'abord de déterminer si l'ordre juridique national offre la possibilité, pour l'État ou les collectivités, d'élaborer des documents de planification du territoire. Si ce n'est pas le cas, le système juridique interne devrait être modifié en ce sens afin de le permettre. Si cette possibilité est déjà prévue par le droit, il convient alors de se demander si les documents de planification existants peuvent permettre de réguler les politiques sectorielles mentionnées par le texte et d'appliquer, plus largement, les principes et objectifs de la GIZC identifiés par le Protocole. Peuvent-ils, en théorie tout au moins, prévoir des mesures de préservation de la biodiversité, réglementer, limiter ou interdire les activités mentionnées dans le protocole, imposer l'intégration des risques dans les politiques d'aménagement ? Si ce n'est pas le cas, cela signifie que le système juridique devrait être modifié afin de le permettre. Dans un second temps, le système de planification lui-même devra être mis en place. Cela impose, notamment, le recours à des instruments cartographiques, la création de bases de données concernant le territoire considéré, la formation de personnels qualifiés et la mise en place de procédures destinées à organiser l'élaboration des documents et à en imposer le respect. Il est important de souligner que, même si le Protocole ne précise pas la forme des plans et programmes côtiers, ni quelles sont les autorités compétentes pour les adopter, les collectivités sont spécifiquement concernées par la mise en œuvre du Protocole, puisque leur rôle est expressément souligné dans le texte (5f, 6e, 7c, 7-2, etc.).

L'évolution des modes de gouvernance comme objectif transversale

La question des modes de gouvernance des littoraux apparaît de manière transversale, dans l'étape d'adaptation du système juridique d'une part, dans sa mise en œuvre, à travers les documents d'aménagement du territoire notamment, d'autre part.

En effet, la question de la gouvernance devra tout d'abord s'inscrire au cœur des discussions relatives à l'adaptation du cadre juridique interne : le droit peut ainsi contribuer à tendre vers une meilleure prise en compte des exigences de gouvernance identifiées par le Protocole. L'intégration spatiale, par exemple, peut être facilitée par une modification juridique permettant à un document d'aménagement du territoire de couvrir à la fois les parties terrestres et marines de la zone côtière. L'intégration institutionnelle peut également être soutenue par la création d'une agence, structure ou instance spécialement chargée de tisser des liens entre les administrations intervenant sur le littoral. Cette nécessité de recourir au droit est encore plus évidente pour les enjeux liés à l'information et la participation dont la mise en œuvre exige le recours à des procédures et mécanismes que seule une norme juridique peut instituer.

Néanmoins, la mise en œuvre de la GIZC en général et de son volet gouvernance en particulier demande à être guidée par certains principes dont l'application n'est pas automatiquement garantie par la seule modification du système juridique interne. C'est le cas, par exemple, de l'intégration intersectorielle, de l'intégration sciences-gestion, de la coordination institutionnelle, dispositions prévues par le Protocole et dont l'application effective nécessite des changements de comportements que le droit peut seulement suggérer et non garantir. C'est dès lors dans l'étape de mise en œuvre, *via* notamment l'adoption de documents de planification, qu'un effort particulier devra être opéré. Les autorités, nationales et infra-étatiques, devront garder à l'esprit l'ensemble de ces principes dans l'application des dispositions juridiques. Cela invite, notamment, à renforcer la communication sur ce thème et à fournir des efforts dans la formation des experts intervenant dans cette étape de mise en œuvre.

La mise en œuvre, au-delà de la seule transcription dans le droit

Les développements ci-dessus rappellent que la mise en œuvre de la gestion intégrée doit être guidée par certains principes dont l'application ne peut être évaluée par l'étude du seul système juridique. Les questions de cohérence des politiques sectorielles, d'intégration terre-mer ou de coordination institutionnelle, par exemple, appellent une analyse fonctionnelle du système de gestion. De même, seule une telle analyse permettra de déterminer dans quelle mesure le système de gestion en place, résultat de l'ensemble des interventions dans les zones côtières, reflète l'application réelle du droit. En effet, il peut y avoir un décalage considérable entre l'existence d'une norme juridique et sa mise en œuvre. L'analyse des systèmes de gestion des zones côtières permettra donc d'identifier les facteurs favorables (un outil juridique spécifiquement dédié aux zones côtières, des autorités locales dynamiques, une structure institutionnelle spécifiquement dédiée à la gestion des côtes, etc.) et les obstacles (incapacité à appliquer le droit, segmentation des services administratifs, différends intersectoriels, etc.) à la mise en œuvre de la GIZC. Des conclusions pourront ensuite être tirées sur les dimensions de l'intégration qui ont déjà trouvé une résolution concrète et sur celles qui seront au cœur des efforts de mise en œuvre du Protocole.

Ainsi, à partir de l'étude des dispositions du Protocole proposée ici et d'une analyse approfondie des systèmes nationaux de gestion et juridiques, il sera alors possible de dresser des perspectives sur les modalités de mise en œuvre du Protocole dans chaque système national. Cette étape sera d'autant plus cruciale que les premiers constats du projet Protogizc (voir, par exemple, Rochette et du Puy-Montbrun,

2012) indiquent que le Protocole en lui-même n'a pas nécessairement un impact fort sur les systèmes juridiques d'un certain nombre de pays méditerranéens, en particulier dans les États membres de l'UE ou dans les pays candidats à l'adhésion. Dès lors, il conviendra de convaincre les États et les parties prenantes que la mise en œuvre du Protocole ne doit pas se limiter à une seule question de droit.

BANDE INCONSTRUCTIBLE DANS LES ZONES COTIERES MEDITERRANEENNES : UNE ANALYSE DE L'ARTICLE 8-2 DU PROTOCOLE GIZC

1. Introduction

1.1. La zone inconstructible de 100 mètres, une disposition emblématique du Protocole GIZC

Conformément à l'article 8-2 du Protocole GIZC, les Parties :

- a) « instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer.
- b) peuvent adapter, en cohérence avec les objectifs et principes du présent protocole, les dispositions mentionnées ci-dessus :
 - 1) pour des projets d'intérêt public ;
 - 2) dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux.
- c) notifient à l'Organisation leurs instruments juridiques nationaux prévoyant les adaptations visées ci-dessus ».

L'article 8-2a du Protocole GIZC, instituant une zone inconstructible de 100 mètres dans les zones côtières méditerranéennes, constitue indéniablement une **disposition phare** de cet instrument juridique adopté en janvier 2008. Cet article révèle combien le droit régional méditerranéen s'insère ici dans la sphère traditionnelle du droit interne pour régir une matière, l'urbanisme, traditionnellement réservée à la seule compétence des autorités nationales et locales. Cette disposition traduit également la volonté des États méditerranéens de s'engager résolument en faveur de la protection des écosystèmes littoraux. La rédaction de cet article a fait l'**objet de longs débats** durant les réunions de négociation du Protocole, l'institution d'une bande côtière inconstructible posant de nombreux défis pour les États méditerranéens. Il n'est donc pas étonnant que l'interdiction de construire s'accompagne de possibilités d'**adaptations**, auxquelles les États restent particulièrement attachés. À présent que le Protocole est entré en vigueur, il semble nécessaire d'examiner la teneur et la portée précises de cette disposition emblématique, afin de déterminer précisément les obligations incombant aux États.

1.2. Remarques générales sur les bandes côtières inconstructibles

Avant d'analyser l'article 8-2 lui-même, il convient de replacer le concept de bande inconstructible dans son contexte général et de présenter brièvement ses objectifs ainsi que l'usage qui en est aujourd'hui fait en Méditerranée.

1.2.1 Les objectifs des bandes côtières inconstructibles

L'encadrement de la planification côtière constitue une composante essentielle de toute politique de gestion intégrée des zones côtières (GIZC). À cet égard, l'instauration de bandes côtières inconstructibles s'avère un outil répondant à de nombreux objectifs.

En premier lieu, l'institution d'une bande côtière inconstructible contribue à la **protection de la biodiversité**. En empêchant toute construction au niveau de l'interface terre-mer, par nature extrêmement fragile, ces zones tampons assurent la protection des espèces, écosystèmes et habitats côtiers, tels les dunes, zones humides, herbiers marins et forêts du littoral.

En second lieu, l'instauration d'une bande inconstructible aide au **maintien des services écosystémiques**. En effet, à travers les écosystèmes qu'ils abritent, océans et zones côtières apportent à l'humanité des services inestimables (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). En concourant à la préservation des zones humides et des estuaires, une bande inconstructible permet, par exemple, de maintenir les fonctions de purification de l'eau assurées par ces environnements spécifiques. Elle contribue également à freiner l'érosion naturelle des systèmes côtiers : ainsi, la perte des plages est-elle accélérée par l'artificialisation du littoral, ce qu'une bande inconstructible peut empêcher. De même, la protection des cordons dunaires stabilise le sol et prévient par là-même son érosion. Enfin, en facilitant l'accès de la population à un périmètre plus étendu que le domaine public maritime, la mise en place d'une bande inconstructible participe au maintien des services récréatifs offerts par cet environnement particulièrement attractif. Parce qu'elle empêche l'artificialisation excessive du littoral, elle satisfait au « désir de nature » des résidents permanents et saisonniers.

L'institution de bandes inconstructibles se révèle également utile pour l'**adaptation des zones côtières au changement climatique**, en protégeant les populations contre les risques de submersion et d'érosion et, comme nous l'avons vu, en minimisant les tensions qui pèsent sur la biodiversité et sur les services écosystémiques déjà très menacés. Le changement climatique accroît les pressions qui s'exercent sur des écosystèmes déjà fragilisés par la pollution, la destruction des habitats et la surexploitation des ressources naturelles, mais il remet également en cause les stratégies de développement antérieures, et parfois actuelles, à la lumière des nouvelles conditions physiques qu'il impose ou met en évidence.

Enfin, l'institution d'une bande côtière inconstructible contribue à la **protection des paysages terrestres et marins**.

1.2.2 Les bandes côtières inconstructibles, instruments bien enracinés en Méditerranée

L'institution de bandes inconstructibles est un instrument de plus en plus utilisé à travers le monde, dans le cadre des politiques littorales. À cet égard, deux options sont le plus souvent retenues. L'option « qualitative », d'une part, qui impose d'adapter les règles de construction aux particularités d'une frange littorale. Ainsi, en Californie, la largeur de la bande inconstructible n'est-elle pas uniforme, mais calculée en fonction de deux facteurs, « la durée de vie de la structure et l'exposition aux aléas côtiers au cours du temps (érosion et submersion) » (Hanak et Moreno, 2008). L'option « quantitative », d'autre part, repose quant à elle sur la mise en place d'une bande inconstructible dont la largeur est déterminée uniformément pour l'ensemble du littoral national. C'est cette seconde option qui est privilégiée en Méditerranée, comme l'illustre les quelques exemples ci-dessous.

En **Algérie**, la loi du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme interdit toute construction sur « une bande de territoire de cent mètres de large à partir du rivage⁹⁴ ». Conformément

⁹⁴ Article 45.

à l'article 18 de la loi du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, « ces servitudes peuvent être portées à trois cents (300) mètres pour des motifs liés au caractère sensible du milieu côtier ». Bien que la loi autorise « les constructions ou activités exigeant la proximité immédiate de l'eau », le décret destiné à préciser la mise en œuvre de cette disposition n'a pas encore été adopté, contribuant à une mauvaise application de la loi (Megfhour Kacemi et Tabet Aoul, 2007).

En **Croatie**, la loi de 2007 sur l'aménagement du territoire établit une « zone côtière protégée⁹⁵ » qui englobe les îles, la bande terrestre de 1 000 mètres et la zone maritime des 300 mètres⁹⁶. Les articles 50 et 51 interdisent toute nouvelle construction sur un espace de 70 à 100 mètres depuis le trait de côte, dans certaines conditions. Néanmoins, des exceptions à cette règle sont prévus pour les « constructions destinées à l'infrastructure des services publics et aux lignes électriques souterraines, les installations servant à l'hébergement, à la restauration ou à des fins touristiques, les constructions qui, par nature, doivent être implantées sur la côte (chantiers navals, ports, etc.) et l'aménagement d'espaces publics⁹⁷ ».

En **France**, le principe de protection d'une bande continue de 100 mètres était déjà énoncé dans la Directive d'aménagement national du 25 août 1979. La confirmation législative par la Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite Loi Littoral, clarifie ce principe, supprimant les nombreuses dérogations prévues dans la précédente réglementation. L'article L 146-4-III du Code de l'urbanisme dispose que, « en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres (...). Le plan local d'urbanisme peut porter la largeur de la bande littorale (...) à plus de cent mètres, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ». Bien que le principe général d'une bande inconstructible de 100 mètres soit clairement établi, il convient de souligner que cette interdiction ne s'applique pas « aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ». Cette notion a fait l'objet d'une interprétation stricte par les tribunaux administratifs, qui autorisent principalement les installations nécessaires au maintien et au développement des activités côtières traditionnelles (aquaculture, réparation navale, etc.⁹⁸).

En **Israël**, le Schéma directeur national pour la côte méditerranéenne (*National Masterplan for the Mediterranean Coast*), adopté en 1983, vise à empêcher les aménagements non liés au littoral et à remédier aux conflits d'usage entre les différents consommateurs de l'espace littoral. Le Schéma comporte une disposition interdisant les aménagements dans la bande des 100 mètres. Cette bande inconstructible peut être étendue, si nécessaire, en fonction des caractéristiques physiques de la côte (PNUE/PAM/PAP, 2000).

⁹⁵ Article 48.

⁹⁶ Article 49.

⁹⁷ Article 51. Pour une analyse plus précise du droit croate et de sa conformité avec le Protocole GIZC, voir : PAP/RAC (2012)

⁹⁸ Par voie de conséquence, les demandes suivantes ont été rejetées : un centre de spa marin (Tribunal administratif de Nice, 17 décembre 1987, Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine, et autres), un bar-restaurant (Conseil d'État, 9 octobre 1996, Union départementale Vie et Nature 83) et un parking (Conseil d'État, 10 mai 1996, Commune de Saint-Jorioz). En revanche, des dérogations ont été accordées pour des activités aquacoles (Tribunal administratif de Rennes, 11 octobre 1989, Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne), la construction d'un poste de secours (Tribunal administratif de Caen, 27 décembre 1990, Sahiguède) et la création de deux bassins destinés à des activités ostréicoles (Tribunal administratif de Rennes, 23 avril 2003, Association Les Amis de Locmiquel, de Baden et du golfe du Morbihan).

Au **Maroc**, le projet de loi sur la protection et l'aménagement du littoral établit une zone inconstructible de 100 mètres, pouvant être élargie lorsque la sensibilité de l'environnement ou l'érosion des côtes le justifie. Une autorisation exceptionnelle peut toutefois être accordée aux projets de construction d'intérêt économique.

En **Espagne**, le chapitre II de la loi 22 du 28 juillet 1988 relative au littoral institue une zone de protection de 100 mètres, qui peut être portée à 200 mètres avec l'accord des collectivités autonomes et des municipalités concernées. Dans cette zone, la construction d'établissements à usage résidentiel est interdite. Il convient de noter que l'application de cette loi est longtemps restée en suspens, ce qui a conduit le gouvernement espagnol à adopter, en 2008, une stratégie destinée à récupérer dans cette zone les terres sur lesquelles des constructions illégales avaient été réalisées.

En **Turquie**, la loi 3621/3830 relative au littoral prévoit une « zone littorale tampon » de 100 mètres, dans laquelle des installations destinées à la protection du rivage ou à l'utilisation de la côte dans l'intérêt public peuvent être construites dès lors qu'un permis est octroyé. Entrent dans cette catégorie de constructions les jetées, abris côtiers, ports, structures d'amarrage, quais, brise-lames, ponts, digues, phares, ascenseurs à bateaux, ports secs et installations de stockage, salines, installations de pêche, installations de traitement et stations de pompage.

L'instauration de bandes littorales inconstructibles est donc une mesure de plus en plus souvent adoptée en Méditerranée. À cet égard, **les législations nationales ont trois grandes caractéristiques communes** : (i) elles énoncent le principe général d'une interdiction de construire dans une bande côtière dont la largeur varie d'un pays à l'autre, (ii) elles se réfèrent à des considérations écologiques et géographiques pour justifier l'extension de cette bande et (iii) elles définissent des exceptions (ou des dérogations, etc.), de portée variable et plus ou moins bien définies.

Enfin, il convient de souligner que, dans les États méditerranéens qui n'ont pas institué de bandes littorales inconstructibles au sens strict, une attention particulière est néanmoins souvent portée aux zones les plus proches de la mer, à travers une protection juridique renforcée. Ainsi, en **Égypte**, la loi de 1994 sur l'environnement subordonne la construction de tout établissement à l'intérieur d'une bande côtière de 200 mètres à l'autorisation de l'administration compétente, en coordination avec l'agence chargée des questions environnementales⁹⁹. En **Italie**, la loi sur les paysages appelle également à consacrer une attention particulière à la bande des 300 mètres en y interdisant, si nécessaire, toute nouvelle construction¹⁰⁰.

1.3. Plan de la présente étude

Cette étude se penchera tout d'abord sur le principe d'une bande inconstructible tel que prévu par le Protocole (section 2), en effectuant une analyse approfondie de l'article 8-2a d'une part, en discutant de sa nature juridique et de sa portée normative d'autre part. Cette même section explorera également les conséquences particulières de cette disposition pour les États méditerranéens membres de l'Union européenne (UE). La section 3 analysera quant à elle l'article 4 « Réserve de droits » et mettra en lumière ses implications sur l'article 8-2. Enfin, la section 4 sera consacrée à l'article 8-2 b) et aux conditions d'adaptation du principe.

⁹⁹ Article 73.

¹⁰⁰ Legge 8 agosto 1985, N° 431, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985, N° 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, N° 197 del 22 agosto 1985 (Legge Galasso).

2. Le principe d'une bande inconstructible de 100 mètres

2.1. Le contenu de ce principe

2.1.1 Les objectifs d'une bande non constructible

Il importe tout d'abord de replacer l'article 8-2 dans le contexte plus large du Protocole GIZC et de déterminer les objectifs précis associés à l'instauration d'une bande inconstructible.

L'aménagement du territoire est traditionnellement une compétence souveraine de l'État. Le Protocole GIZC marque néanmoins une rupture par rapport à cette approche originelle et transforme le champ classique de la coopération entre États en pénétrant dans des disciplines jusqu'alors régies par les seuls droits internes. C'est particulièrement vrai pour le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, deux domaines qui relèvent de plusieurs dispositions du Protocole. Le texte vise ainsi à établir un « cadre commun pour la gestion intégrée des zones côtières¹⁰¹ », c'est à dire à définir des règles communes pour la gestion du littoral. Même si certains États méditerranéens ont déjà incorporé dans leur système juridique l'instauration de zones inconstructibles, l'article 8-2 a donc pour principal objectif **de fixer des exigences et critères minimum** pour la mise en place de telles zones.

L'article 4-3-e de la Convention de Barcelone demande par ailleurs aux États de « promouvoir la gestion intégrée du littoral en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles ». En écho à cette disposition de la Convention, le Protocole GIZC reconnaît les zones côtières méditerranéennes comme « patrimoine commun naturel (...) qu'il convient de préserver » et exigent des États qu'ils garantissent la protection du patrimoine naturel et paysager¹⁰². L'article 8-1 lui-même, qui introduit le principe d'une zone inconstructible, porte précisément sur la préservation des « habitats naturels, paysages, ressources naturelles et écosystèmes côtiers ». On peut donc en conclure que l'instauration d'une zone inconstructible telle que prévue par le Protocole s'inscrit dans un objectif plus large : **la protection du patrimoine naturel** dans les zones côtières méditerranéennes.

Enfin, pour les rédacteurs du Protocole, la pertinence du principe instituant une bande inconstructible « repose non seulement sur le souci de protéger une zone d'intérêt écologique et paysager très fragile parce qu'à l'interface terre-mer, mais aussi sur la nécessaire prévention contre les risques naturels résultant de l'élévation du niveau des mers liée aux changements climatiques¹⁰³ ». Cette prise en compte des risques naturels est d'ailleurs précisément énoncée à l'article 8-2a lui-même, au terme duquel le bord de mer couvre des « espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels ». En conséquence, l'instauration d'une bande inconstructible s'inscrit également dans un autre objectif plus large de **prévention des risques naturels et d'adaptation au changement climatique**.

2.1.2 L'instauration d'une bande inconstructible, un outil d'application des traités internationaux

Les trois objectifs associés à l'instauration d'une bande inconstructible – définition de règles et critères communs, protection du patrimoine naturel et culturel, prévention des risques et adaptation au

¹⁰¹ Article 1.

¹⁰² Articles 5(b) et 5(d), par exemple.

¹⁰³ PNUE/PAM, Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Réunion des PAM Points Focaux, Athènes (Grèce), 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5.

changement climatique – font écho à certains instruments internationaux qui énoncent des obligations similaires.

Ainsi, le rapprochement des législations nationales par la fixation de règles communes est une conséquence directe de la coopération régionale sur les questions relatives au littoral, coopération largement encouragée par les instruments internationaux. Ainsi, l'**Agenda 21**, adopté durant la Conférence de Rio en 1992, appelle à la coopération pour une gestion intégrée des zones côtières, particulièrement dans le cadre régional¹⁰⁴. De même, le **Programme d'action adopté au Sommet de Johannesburg** (2002) prône la mise en œuvre d'une gestion intégrée des océans et des côtes en recommandant l'élaboration de « programmes d'action régionaux¹⁰⁵ » à cette fin.

La protection du patrimoine naturel et paysager constitue également une obligation énoncée dans nombre de traités internationaux. La **Convention des Nations unies sur le droit de la mer** (CNUDM), par exemple, impose de protéger et de préserver le milieu marin¹⁰⁶ et, pour ce faire, encourage la coopération, notamment au plan régional¹⁰⁷, particulièrement dans le cas d'une mer fermée ou semi-fermée¹⁰⁸. L'obligation de gérer durablement les zones côtières et, plus spécifiquement, l'instauration, par les États, de bandes littorales inconstructibles, répondent donc aux énoncés par la CNUDM. Puisqu'il s'agit de protéger les écosystèmes, les habitats et, plus généralement, la biodiversité, une bande côtière inconstructible constitue également un outil d'application de la **Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale** ou de la **Convention sur la diversité biologique** et du Mandat de Jakarta¹⁰⁹. En consacrant une section aux paysages, le Protocole GIZC et son article 8-2 peut également être relié avec les objectifs définis par la **Convention européenne du paysage**, signée le 20 octobre 2000 à Florence.

Enfin, en soulignant dans son préambule que les États qui ont des zones côtières de faible élévation sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques, la **Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques** invite les États à « [préparer], en coopération (...) et [mettre] au point des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières¹¹⁰ ». L'expansion des initiatives de GIZC à l'échelle régionale, en particulier *via* l'instauration de bandes inconstructibles, s'inscrit donc dans le cadre juridique de la Convention¹¹¹.

Le Protocole GIZC, et tout particulièrement son article 8-2, répondent donc, pour la région méditerranéenne, à plusieurs traités et engagements politiques internationaux. En conséquence, il importe d'attirer l'attention des États sur le fait que l'institution d'une bande littorale inconstructible, telle que prévue par le Protocole, pourrait donner lieu à des développements spécifiques dans les rapports nationaux imposés par certaines conventions. Les États sont par là-même invités à maximiser les synergies entre les différents traités auxquels ils sont parties.

¹⁰⁴ Chapitre 17 : Protection des océans et de toutes les mers – y compris les mers fermées et semi-fermées – et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques, point 17.10.

¹⁰⁵ Plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable, 33-c.

¹⁰⁶ CNUDM, Article 192.

¹⁰⁷ CNUDM, Article 197.

¹⁰⁸ CNUDM, Article 123.

¹⁰⁹ Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Deuxième réunion, Décision II/10, Conservation et utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière, Jakarta, Indonésie, 6-17 novembre 1995, UNEP/CBD/COP/2/19.

¹¹⁰ Article 4(e).

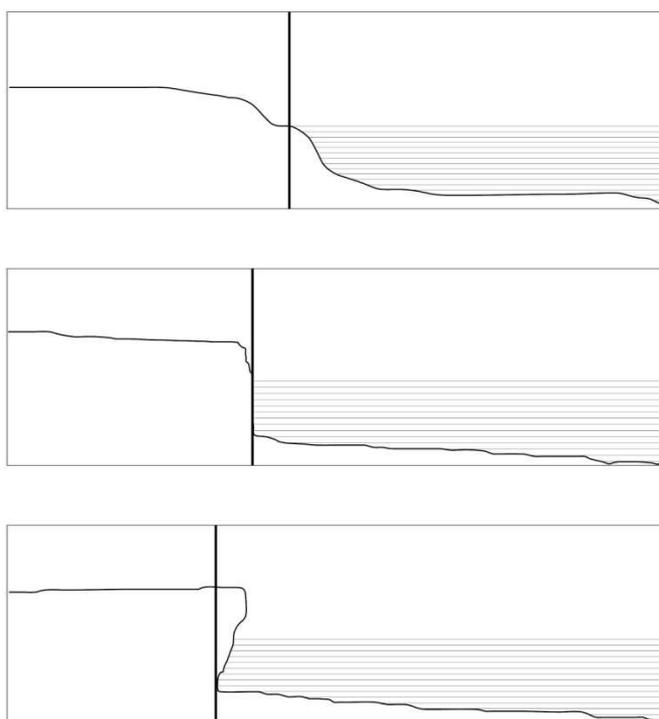
¹¹¹ Pour une analyse plus approfondie des liens entre la GIZC et l'adaptation aux changements climatiques, voir, par exemple, Rochette, Magnan et Billé, 2010.

2.1.3 Le calcul de la bande inconstructible

L'article 8-2a précise que la largeur de 100 mètres doit être déterminée « à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver ». Le « niveau atteint par le plus grand flot d'hiver » fait référence à une règle d'origine romaine, codifiée dans les *Institutes* de Justinien de 533, dont le livre II, Titre I, dispose « *est autem litus maris quatenus hibernus fluctus maximum excurrit* », c'est-à-dire que le rivage de la mer s'étend jusqu'à l'endroit où le plus grand flot d'hiver arrive.

La mise en œuvre de cette disposition impose aux autorités de déterminer précisément, selon la configuration de chaque zone, le **point précis** atteint par les plus fortes marées d'hiver. Il conviendra ensuite de relever et cartographier la bande inconstructible dans les **documents d'aménagement du territoire**, en particulier ceux servant de fondement à la délivrance des permis d'aménagement (permis de construire, notamment). Enfin, cette délimitation de la bande inconstructible devra être **régulièrement actualisée**, en fonction des évolutions du littoral qui résulteront de l'érosion, de la progradation ou de l'élévation du niveau de la mer sous l'effet du changement climatique.

La délimitation du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver pourra se révéler plus complexe en présence de côtes escarpées ou à falaises, où les vagues viennent se briser sur des montagnes ou des falaises. En France, les tribunaux considèrent que la bande terrestre inconstructible part de l'élévation verticale du point jusqu'à où le plus grand flot d'hiver peut aller, hors conditions météorologiques exceptionnelles (graphiques ci-dessous).



2.1.4 Bande non constructible et urbanisation existante

Il est évident que le principe visé à l'article 8-2a ne concerne pas les constructions déjà situées à l'intérieur de la bande des 100 mètres. Par conséquent, l'application de cette disposition n'impose pas la démolition systématique des constructions existantes.

Néanmoins, s'agissant de l'exposition du littoral aux risques naturels, et compte tenu de l'adaptation nécessaire au changement climatique (objectifs énoncés par le Protocole GIZ), il est envisageable que, dans des circonstances précises, les États soient contraints d'envisager un repli stratégique, c'est-à-dire de déplacer des installations côtières vers l'intérieur des terres. L'acceptabilité sociale d'une telle décision n'est pas évidente, mais les expériences récentes démontrent néanmoins que de plus en plus d'acteurs reconnaissent son bien-fondé.

Des stratégies analogues de repli stratégique pourraient d'ailleurs être élaborées sur le fondement d'une préservation du patrimoine naturel ou de l'accès public le long du rivage.

Qu'est-ce qu'une « construction » ?

Le Protocole GIZC ne précisant pas le type de construction auquel s'applique le principe d'inconstructibilité, les États disposent d'une importante marge de manœuvre pour interpréter cette notion. Néanmoins, étant donné que l'article 8-2 ne dresse pas de liste limitative des constructions concernées (habitations, hébergements touristiques, restaurants, etc.), il convient d'interpréter ce terme de manière extensive. La permanence de l'ouvrage pourrait

2.2. La portée du principe

2.2.1 Une obligation de résultat

Conformément au paragraphe 2 de l'article 8, les Parties « instituent une zone non constructible dans les zones côtières (...) ». L'emploi du verbe « instituer », verbe d'action utilisé au présent, révèle l'intention de soumettre les États à une **obligation de produire des résultats**. En vertu de la règle *Pacta sunt servanda* codifiée à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les Parties au Protocole doivent donc appliquer cette disposition « **de bonne foi** » et s'abstenir de prendre des mesures qui en réduiraient la portée et empêcheraient d'instituer une bande inconstructible de 100 mètres.

Les systèmes juridiques nationaux instituant une bande inconstructible plus étendue que les 100 mètres fixés par le Protocole « continuent à s'appliquer ». En d'autres termes, le Protocole s'attache à fixer des règles de protection minimale, les États conservant la liberté de définir des règles plus strictes.

2.2.2 Les conséquences spécifiques pour les États méditerranéens membres de l'UE

Du point de vue de l'ordre juridique de l'UE, le Protocole GIZC est un accord mixte : sa mise en œuvre relève d'une compétence partagée entre les États membres et l'UE. Conformément à l'article 216 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les accords internationaux « conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres ». L'approbation du Protocole par l'UE et l'entrée en vigueur du texte ont donc d'importantes conséquences pour les États méditerranéens membres de l'UE.

Les dispositions d'un accord international font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE dès lors que l'accord prend effet¹¹². Ce principe s'étend aux accords mixtes conclus par l'UE et ses États membres avec des pays non membres. Dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), ces accords bénéficient du « *même statut dans l'ordre juridique que les accords purement communautaires*¹¹³ ». Dans la hiérarchie des normes UE, un traité international prime sur le droit dérivé de l'UE (règlements, directives et décisions). Enfin, parce que le droit de l'UE trouve son origine dans une approche moniste, l'UE n'a pas forcément besoin d'adopter un instrument pour

¹¹² CJCE, 30 avril 1974, R. & V. Haegeman contre État belge, affaire 181/73 ; CJEC, 30 septembre 1987, Demirel, affaire 12/86.

¹¹³ CJCE, 19 mars 2002, Commission contre Irlande, affaire C-13/00.

transposer des accords internationaux dans le droit communautaire, du moins lorsqu'il s'agit de la compétence de l'UE.

Les effets d'un accord international dûment approuvé par l'UE et ses États membres ont plusieurs conséquences. Celles-ci ont été confirmées par la CJCE depuis sa **jurisprudence dans l'affaire de l'étang de Berre** sur l'application du Protocole d'Athènes relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique à la Convention de Barcelone¹¹⁴.

Premièrement, la Cour considère qu'« en assurant le respect des engagements découlant d'un accord conclu par les institutions communautaires, les États membres remplissent, dans l'ordre communautaire, une obligation envers la Communauté, qui a assumé la responsabilité pour la bonne exécution de l'accord ». La Cour conclut qu'« il existe donc un intérêt à ce que tant la Communauté que ses États membres respectent les engagements souscrits au titre de ces instruments ». Par conséquent, si un État méditerranéen membre de l'UE, partie au Protocole, ne respecte pas les dispositions de celui-ci, la Commission peut, de sa propre initiative ou en déclarant admissible une plainte déposée par un individu, lancer à l'encontre de cet État une procédure pour manquement à une obligation¹¹⁵, voire, pour non-exécution de décisions de justice dans le cas d'un manquement à des obligations, et appliquer ensuite des sanctions financières¹¹⁶.

Les dispositions d'accords internationaux dûment conclus faisant partie intégrante du droit de l'UE, la Cour est compétente pour se prononcer sur l'application d'un accord international, qu'il s'agisse d'un accord mixte¹¹⁷ ou d'un autre type d'accord¹¹⁸, par les États membres de l'UE. Elle peut donc autoriser une action intentée par la Commission européenne pour manquement à une obligation sur la base de l'article 256 du TFUE, comme mentionné précédemment.

Selon la Cour, « une disposition conclue par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe, lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur ». Dans l'affaire de l'étang de Berre, la Cour a ainsi recouru à la jurisprudence établie depuis l'affaire Demirel (1987) susmentionnée, jugeant que l'article 6-3 du Protocole d'Athènes « consacre dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'obligation pour les États membres de subordonner les rejets de substances énumérées à l'annexe II du même protocole à la délivrance, par les autorités nationales, d'une autorisation tenant dûment compte des dispositions de son annexe III ».

En l'occurrence, il importe de se demander si les dispositions de l'article 8-2 du Protocole GIZC peuvent être considérées comme étant d'application directe. L'article 8-2a soumet les Parties contractantes à une « obligation claire et précise » d'instituer une zone non constructible à partir d'un point fixe, le niveau atteint par le plus grand flot d'hiver, même si les États peuvent adapter la largeur de cette zone pour des projets d'intérêt public ou dans des zones présentant des contraintes particulières : l'obligation s'applique à l'instauration d'une telle zone. Le fait que des adaptations sont possibles dans cette zone ne remet pas en cause le principe d'instauration d'une telle zone dans le droit national des Parties contractantes.

¹¹⁴ CJCE, 15 juillet 2004, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région et Électricité de France (EDF), affaire C-213/03.

¹¹⁵ Article 256, TFUE.

¹¹⁶ Article 260, TFUE.

¹¹⁷ CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, affaire 12/86.

¹¹⁸ CJCE, 30 avril 1974, R. & V. Haegeman contre État belge, affaire 181/73.

Une question plus complexe est celle de savoir si cette obligation claire et précise est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'un acte ultérieur, pour reprendre l'expression employée par la Cour. Dans l'affaire de l'étang de Berre, la Cour a jugé que la marge d'interprétation dont disposaient les autorités nationales disposaient (à propos des autorisations tenant dûment compte des dispositions de l'annexe III du Protocole d'Athènes) ne réduisait en aucune façon la clarté, la précision ou le caractère inconditionnel de l'interdiction énoncée dans l'article 6-3 du Protocole d'Athènes.

En l'occurrence, la possibilité d'adaptations conformément à l'article 8-2b ne remet pas en cause le caractère inconditionnel de l'obligation d'instituer une zone non constructible. Bien que les critères concernant l'utilisation des zones côtières qui doivent être inclus dans les instruments juridiques nationaux en vertu de l'article 8-3 pour l'application de l'article 8-2 laissent aux États une marge d'interprétation, surtout pour prendre en compte les conditions locales spécifiques, cela ne diminue en rien le caractère inconditionnel de l'obligation d'instituer une zone non constructible. Enfin, l'obligation de notifier, en vertu de l'article 8-2c, les instruments nationaux prévoyant les adaptations susmentionnées ne s'efface pas devant l'obligation d'instituer une zone non constructible. C'est ce que corroborent à la fois la finalité et la nature du Protocole GIZC, telles qu'elles peuvent être interprétées à la lumière des articles 5 et 6, c'est-à-dire pour garantir un aménagement durable du littoral, particulièrement du point de vue de la protection de l'environnement. De surcroît, pour les États qui ont déjà instauré des zones inconstructibles, le Protocole indique que les mesures plus strictes continuent à s'appliquer.

Au besoin, il appartiendra aux tribunaux nationaux et, s'agissant des États membres de l'UE, à la Cour de Justice de l'UE, de reconnaître **l'applicabilité directe de l'article 8-2a**, s'ils doivent trancher cette question. Ce cas pourrait bien se produire, du moins pour les États membres de l'UE, étant donné la jurisprudence de la Cour de Justice dans l'affaire de l'étang de Berre.

La portée de l'applicabilité directe n'est pas sans conséquences pour la bonne mise en œuvre du Protocole GIZC et pour son contrôle. Elle énonce la reconnaissance d'une obligation, pour les États, de produire des résultats et, en vertu de la jurisprudence établie de la Cour¹¹⁹, cet effet direct confère aux individus des droits et des obligations que les tribunaux nationaux et ceux de l'UE doivent faire respecter : toutes les personnes concernées ont la possibilité de s'y référer devant les tribunaux nationaux ou dans le cadre d'une plainte déposée auprès de la Commission pour non-conformité au droit de l'UE.

Pour les États membres européens qui ratifient le Protocole, cela signifie qu'un manquement à instituer une zone non constructible dans un délai raisonnable à compter de l'entrée en vigueur du Protocole est susceptible d'amener la Commission européenne à lancer une procédure pour non-conformité au droit de l'UE, y compris en l'absence de mesures prises par l'EU pour transposer les dispositions du Protocole. De plus, au-delà des mesures prévues par le Protocole lui-même ou par la Convention de Barcelone concernant la non-conformité à leurs dispositions, un État membre peut tenter devant la Commission une action pour non-conformité, à l'encontre d'un autre État membre, sur la base de l'article 257 du TFUE, par exemple dans le cas du manquement à l'obligation d'instituer une zone non constructible au point de rencontre de leurs frontières respectives.

¹¹⁹ CJCE, 5 février 1962, Van Gend & Loos, affaire 26/62.

3. Les activités exclues du champ d'application du principe

3.1. Une exception pour les activités et/ou installations de sécurité et de défense nationales

Les dispositions relatives à la « réserve de droits » (article 4) concernent directement la mise en œuvre de l'article 8-2. Le quatrième alinéa précise en effet que « rien dans le présent Protocole ne porte atteinte aux activités et installations de sécurité et de défense nationales ». Ces activités et installations peuvent par conséquent être établies et conduites dans la bande des 100 mètres et ne relèvent donc pas de l'article 8-2.

3.2. Une nécessaire conciliation de l'article 4 avec les objectifs du Protocole

Selon l'article 4-4, les Parties conviennent que les activités et installations de sécurité et de défense nationale « devraient être conduites ou établies dans la mesure du raisonnable et du possible **d'une manière compatible avec le présent Protocole** ». Pour être en conformité avec le Protocole, il n'est pas nécessaire pour les Parties d'adopter des instruments juridiques organisant l'établissement de ces installations et activités. Cependant, de nombreuses législations méditerranéennes tiennent déjà compte des spécificités des installations et activités de sécurité et de défense nationales le long du littoral et leur accordent une dérogation¹²⁰. En France, par exemple, cette dérogation n'est accordée que si elle est justifiée par des « nécessités techniques impératives ».

4. L'adaptation au principe

Durant les négociations du Protocole, les États ont convenu qu'interdire toute construction sur une bande côtière de 100 mètres de large à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver serait irréaliste. Néanmoins, contrairement à certaines législations nationales telles que la Loi Littoral en France, le Protocole ne mentionne pas spécifiquement la non-application de la bande inconstructible dans les zones déjà urbanisées. Par conséquent, la mise en œuvre de l'article 8-2 requiert un niveau élevé de flexibilité. En Méditerranée, de nombreuses zones urbanisées sont en effet situées le long de la côte et des projets d'importance considérable pour le développement des pays méditerranéens peuvent nécessiter une proximité immédiate de la mer. Le Protocole traite donc ce problème en ajoutant, en son article 8-2b, une « clause d'adaptation » à l'article 8-2a. Ainsi, les Parties « peuvent adapter [le principe d'inconstructibilité établi par l'article 8-2a], en cohérence avec les objectifs et principes du présent protocole(...) : 1) pour des projets d'intérêt public ; 2) dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux ». Ces deux hypothèses seront analysées dans les développements suivants, mais il convient tout d'abord de mettre en lumière leur cadre commun de mise en œuvre.

¹²⁰ Voir par exemple l'article L 146-6 du Code français de l'urbanisme ou l'article 25(ter), paragraphe 2, du Code tunisien de l'urbanisme.

4.1. Le cadre commun pour la mise en œuvre des conditions d'adaptation

4.1.1 Condition de forme : un instrument juridique national notifié à l'Organisation

L'article 8-2c dispose clairement que l'adaptation de la bande inconstructible doit être établie par des « instruments juridiques nationaux ». En d'autres termes, **l'adaptation au principe d'inconstructibilité relève de l'Etat**. Elle ne doit pas être déléguée aux échelons inférieurs, telles que les régions ou les municipalités. Une autorité infra-étatique ne peut par conséquent procéder directement à une adaptation.

Cette disposition ne préjuge pas de l'instrument juridique national utilisé, l'expression « instruments juridiques » ne pouvant être interprétée comme signifiant « instruments législatifs ». On entend ainsi par « instruments juridiques nationaux » un **texte, au niveau national, émanant du pouvoir législatif ou réglementaire, contraignant et opposable** aux administrations, aux autorités locales et aux citoyens.

4.1.2 Condition de fond : adapter la largeur « en cohérence avec les objectifs et principes » du Protocole

Les dispositions de l'article 8 doivent être mises en œuvre à la lumière des **objectifs et principes énoncés dans les articles 5 et 6 du Protocole**. L'établissement d'une zone inconstructible de 100 mètres a précisément pour objectif de répondre à ces principes et ces objectifs. Ces mêmes principes et objectifs doivent également être pris en compte lors de l'adaptation de la largeur de la bande inconstructible ; cela impose, par exemple, de respecter **l'objectif général de protection des écosystèmes et des paysages côtiers**. De manière plus générale, l'ensemble des objectifs et principes énoncés dans les articles 5 et 6 du Protocole doivent être pris en compte lorsqu'un Etat entend adapter la largeur de la zone inconstructible. Le défi sera donc de garder à l'esprit ces objectifs et principes durant le processus qui conduira à l'élaboration de l'instrument juridique national régissant l'adaptation de la zone inconstructible.

4.1.3 Signification de l'« adaptation »

Certains auteurs ont déjà noté que l'utilisation du terme « adaptation » est inhabituelle en droit international. Scovazzi (2010) pose ainsi la question : « **Qu'est-ce qu'une « adaptation » à une disposition d'un traité ?** La réponse n'est pas claire ».

Fondamentalement, il ne fait aucun doute que les « adaptations » prévues à l'article 8-2b permettent effectivement de **réduire la largeur de la zone non constructible** visée à l'article 8-2a.

Malgré cette possibilité accordée aux États, les Parties ont néanmoins établi la bande des 100 mètres comme une zone spécifique dans laquelle il convient de prendre des précautions lors de son aménagement, conformément aux articles 5 et 6 du Protocole. Cela signifie, par exemple, que des adaptations au principe d'inconstructibilité doivent être mises en œuvre de manière modérée, en respectant la sensibilité particulière de cet espace. Ainsi, en France, la non-application de ce principe dans des espaces déjà urbanisés à l'intérieur de la bande des 100 mètres n'autorise pas de vastes projets immobiliers : s'applique alors la règle de « l'extension limitée de l'urbanisation¹²¹ », un concept évalué selon la localisation de l'urbanisation envisagée, la densité de la construction existante, la configuration particulière du site, etc. Ces précautions permettent ainsi de garantir une **protection**

¹²¹ Conseil d'État, 2 mars 1998, Commune de Saint-Quay-Portrieux ; Conseil d'État, 10 mai 1996, Société du port de Toga SA *et al.* ; Conseil d'État, 14 janvier 1994, Commune du Rayol-Canadel ; Tribunal administratif de Pau, 22 octobre 1991, Association Sauve plage Hossegor.

spéciale pour la bande des 100 mètres, indépendamment de l'applicabilité du seul principe d'inconstructibilité.

En outre, la notion d'adaptation renvoie au fait que, bien que la zone inconstructible puisse être ramenée en-deçà de 100 mètres, elle peut aussi être étendue au-delà. Si certains sites, comme les petites îles, peuvent en effet nécessiter une réduction de la zone inconstructible, d'autres configurations géographiques, en revanche, peuvent justifier son extension (plaines côtières exposées à des risques naturels considérables, par exemple).

4.2. L'adaptation pour des « projets d'intérêt public »

4.2.1 Caractéristiques générales de la notion « d'intérêt public »

Il est communément admis que la notion d'intérêt public, souvent liée à celle d'« intérêt général », exclut toute action menée dans le seul intérêt d'un individu ou d'un groupe d'individus¹²². Il ne fait également aucun doute que les projets d'intérêt public sont des projets visant à apporter des **avantages sociaux et/ou économiques à la communauté**. Les notions d'intérêt public et d'intérêt économique ou social ne s'excluent pas mutuellement. La nature économique ou sociale de l'intérêt public est en réalité au cœur de l'idée d'adaptation pour les « projets d'intérêt public », l'article 4-4 réservant aux Parties le droit d'établir ou conduire des activités et installations de sécurité et de défense nationales.

L'idée d'intérêt public est souvent associée à celle de l'intérêt national. De ce point de vue, l'adaptation en vertu de l'article 8-2b devrait être réservée exclusivement aux projets conduits par l'État (Sano, Marchand et Medina, 2010). Le Protocole ne suit pas cette conception. L'article 8 s'applique sans préjudice de la **nature nationale ou locale des projets d'intérêt public** pouvant être établis dans la zone inconstructible. Il requiert simplement que les adaptations soient énoncées dans des « instruments juridiques nationaux ». Un projet d'intérêt public développé par une autorité locale semble donc être en conformité avec le Protocole, qui exige uniquement que ce projet soit réglementé au niveau de l'État.

La notion de « projet d'intérêt public » ne doit pas être confondue avec celle de « **services publics nécessitant, en matière d'utilisation et d'implantation, la proximité immédiate de la mer** », également présente dans le Protocole. La seconde notion est plus précise et plus étroite que la première. Le problème de l'implantation de ces « services publics » doit être détaché de l'« adaptation pour des projets d'intérêt public ». Ces services bénéficieront d'un régime de dispense ordinaire qui les autorisera à s'installer le long du littoral, quelle que soit la largeur de la zone non constructible. Ce régime de dispense doit respecter les objectifs et les principes du Protocole, ce qui signifie, à tout le moins, que l'implantation des activités et des installations de services publics doit : (i) être motivée par un besoin essentiel d'être à proximité du rivage et (ii) avoir évalué à l'avance les incidences sur l'environnement littoral. Dans la majorité des pays européens, les services publics sont en général exemptés des dispositions spéciales qui s'appliquent à la bande côtière. Une fois autorisés par l'administration compétente, ils peuvent s'installer dans la zone littorale non constructible. C'est pourquoi les « projets d'intérêt public » sont habituellement régis par des dispositions spécifiques, qui ne doivent pas être confondues avec celles relatives aux activités et installations de service public. En France, la Loi Littoral offre un bon exemple de la manière dont un instrument juridique national régit l'installation des services publics dans la zone inconstructible. L'article L 146-4-III, alinéa 2, dispose que l'interdiction « ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation est toutefois soumise à enquête

¹²² Conseil d'État, (1999), *L'intérêt général*, Paris, La Documentation française. Sur la notion d'utilité publique, voir Conseil d'État (2002), *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La Documentation française.

publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement ». Les projets d'intérêt public suivent par conséquent un régime différent eu égard à leurs caractéristiques exceptionnelles.

4.2.2 Exemples de législations nationales relatives aux projets d'intérêt public

Lorsqu'elle prévoit une bande côtière inconstructible, la législation nationale ne distingue pas toujours entre les besoins des activités économiques et des services publics et le développement d'un projet d'intérêt public. L'Espagne et la France opèrent cette distinction¹²³. Elles fournissent une illustration intéressante d'une adaptation pour un projet d'intérêt public.

En **Espagne**, où les services publics et les activités qui nécessitent une proximité immédiate avec la mer sont généralement autorisés dans la bande inconstructible de 100 mètres¹²⁴, les pouvoirs publics (*Consejo de Ministros*) peuvent accorder des dispenses exceptionnelles pour d'autres types d'activités ou d'installations, pour des raisons d'usage public spécifiques (*razones de utilidad pública debidamente acreditadas*). Dans de tels cas, la construction ou la modification de routes à fort trafic et le déploiement de réseaux d'électricité à haute tension sont possibles dans la bande inconstructible¹²⁵. En outre, dans certaines parties de la zone côtière, à l'exception des zones humides et des zones spécialement protégées, les projets immobiliers et les installations industrielles qui ne nécessitent pas une proximité immédiate avec la mer peuvent être établis s'ils sont « d'importance exceptionnelle » et si, pour des « raisons économiques spécifiques », il est plus simple de les implanter le long du littoral.

La **législation française** accorde également une exemption générale à l'interdiction de construire dans la bande littorale de 100 mètres pour les activités et services publics qui nécessitent une proximité immédiate avec la mer. Leur installation doit être précédée d'une enquête publique¹²⁶. De nouvelles routes peuvent également être construites pour des raisons d'intérêt public. Au-delà du besoin essentiel que peut avoir un pays envers ces services publics, le Code de l'urbanisme précise également que « les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique

¹²³ La législation turque (Loi Littoral n° 3621/3830 de 1990 et 1992) prévoit une zone littorale « tampon » de 100 mètres dans laquelle les installations destinées à la protection du littoral ou à l'utilisation de la côte dans l'intérêt public ne peuvent être construites que si elles sont dûment autorisées. Entrent dans cette catégorie de constructions les jetées, abris côtiers, ports, structures d'amarrage, quais, brise-lames, ponts, digues, phares, ascenseurs à bateaux, ports secs et installations de stockage, salines, installations de pêche, installations de traitement et stations de pompage. Voir Ahmet Sesli F. *et al.* (2009), *Coastal legislation and administrative structures in Turkey, Scientific Research and Essay*, vol. 4. En Algérie, la Loi Littoral prévoit une adaptation de la bande littorale inconstructible de 100 mètres minimum/300 mètres maximum pour les activités qui nécessitent une proximité immédiate avec la mer, et n'opère pas de distinction entre les activités d'intérêt public et les autres. En effet, il semble que l'intérêt des activités nécessitant une proximité immédiate avec la mer soit considéré comme relevant de l'intérêt public. Si l'on tient compte des besoins de ces activités, il est possible de créer des routes dans la zone côtière alors qu'elles y sont normalement interdites (dans une bande de 800 mètres depuis le rivage, voir la Loi n° 2002-02 du 5 février 2002 relative à la protection et à la valorisation du littoral, article 16). Au Maroc, le projet de loi relatif à la protection et à la gestion du littoral prévoit une exemption à la bande côtière de 100 mètres pour les « projets de construction d'intérêt économique certain ». En Grèce, la loi n°2971/2001 sur la côte et les plages, qui ne prévoit qu'une zone inconstructible de 15 à 50 mètres, autorise les constructions pour des raisons environnementales et culturelles d'intérêt public.

¹²⁴ Loi n° 22/1988, article 25(2).

¹²⁵ Article 25(3).

¹²⁶ Code de l'urbanisme, article 146(4)(III) alinéa 2.

impérative¹²⁷ ». Cette disposition ne doit pas être considérée comme équivalente à celle de l'article 4-4, car sa portée est plus large. Ce texte régit certains des « projets d'intérêt public » les plus courants sur le littoral et qui peuvent, conformément à l'objectif du Protocole, justifier une adaptation de la bande inconstructible de 100 mètres¹²⁸. La nécessité technique impérative à laquelle ce texte fait référence peut être qualifiée en tenant compte des contraintes de l'urbanisation¹²⁹.

4.2.3 Le développement de projets d'intérêt public : expériences tirées du droit européen de l'environnement

Au-delà du Protocole GIZC, qui a été intégré dans le droit communautaire, la législation de l'UE ne prévoit pas d'autres dispositions concernant les zones inconstructibles. Elle a toutefois produit divers instruments sectoriels de protection de l'environnement et développe une expertise dans la pratique de l'adaptation des textes juridiques pour des raisons d'intérêt public.

Dans ce contexte, la **Directive Habitats**, qui vise à protéger les habitats naturels au sein de l'Union et à créer le réseau Natura 2000, peut être considérée comme l'un des textes les plus emblématiques, qui définit des moyens de protection forts, efficaces et préventifs. S'écartant de ces règles de protection, l'article 6-4 dispose que « Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des **raisons impératives d'intérêt public majeur**, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ». La logique de cette disposition est largement comparable à celle qui sous-tend la clause d'adaptation de la GIZC pour les projets d'intérêt public. C'est pourquoi il peut être utile d'analyser la manière dont les autorités européennes l'utilisent. En général, la jurisprudence de la **Cour de Justice des Communautés européennes** identifie l'intérêt public d'un projet, en particulier du point de vue des critères relatifs à l'intérêt général, la santé humaine, la sécurité publique et la protection de l'environnement¹³⁰. Dans le domaine plus spécifique de la Directive Habitats, la Commission propose en outre d'intéressants principes directeurs pour évaluer la légalité des opérations menées dans les domaines protégés par ce texte. Dans son **Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats »**¹³¹, la Commission européenne affirme : « On peut raisonnablement considérer que les 'raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique' visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables :

¹²⁷ Article L.146(8) alinéa 1.

¹²⁸ Selon une récente décision de justice, la construction d'un hôpital public dans la bande des 100 mètres ne peut pas être considérée comme une installation nécessaire à la sécurité civile : Cour administrative d'appel de Nantes, 23 juin 2009, n° 08NT01439.

¹²⁹ Voir, par exemple, Conseil d'État, 29 décembre 1999, n° 197720 (construction d'une nouvelle route d'accès à un port public).

¹³⁰ CJCE, 28 février 1991, Commission/Allemagne [Leybucht], affaire C-57/89.

¹³¹ Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats », 92/43/CEE, janvier 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_fr.pdf

- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société ;
- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public ».

Les principes soulignés ici par la Commission donnent des orientations potentielles pour l'élaboration de projets susceptibles de correspondre à la notion de « projets d'intérêt public » prévus par le Protocole.

4.2.4 La notion d'intérêt public à la lumière des dispositions du Protocole

De sa conception à sa mise en œuvre, la détermination de la largeur de la bande inconstructible dans le cadre d'un projet d'intérêt public doit être **guidée par les objectifs et les principes du Protocole**.

Tout d'abord, le projet d'intérêt public doit être établi en cohérence avec l'objectif de « planification rationnelle des activités¹³² » et l'« approche écosystémique dans l'aménagement et la gestion des zones côtières¹³³ ». Il doit également, pour l'essentiel, résulter de la formulation de stratégies, plans et programmes d'utilisation du sol englobant l'urbanisme et les activités socio-économiques ainsi que d'autres politiques sectorielles concernées¹³⁴. Fondamentalement, ce type de projet doit concerner des installations et des activités nécessitant la proximité immédiate de la mer : les infrastructures portuaires ainsi que les installations requises pour le bon fonctionnement de ces dernières, de même que les ouvrages de défense côtière, en constituent des exemples évidents. La liste n'est toutefois pas exhaustive et pourrait intégrer les installations nécessaires à la recherche scientifique ou à d'autres activités d'intérêt public liées au littoral.

En tout état de cause, la décision doit être prise à l'issue d'une « **évaluation préalable des risques** associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leur impacts négatifs sur les zones côtières¹³⁵ ». Ces impacts négatifs peuvent revêtir la forme d'une aggravation de l'érosion côtière¹³⁶ ou d'un dépassement de la capacité de charge des zones côtières¹³⁷. À cet égard, l'article 19 du Protocole dispose que « les Parties font en sorte que le processus et les études **d'évaluation de l'impact environnemental** des projets publics et privés pouvant avoir d'importants effets sur l'environnement des zones côtières, et notamment sur leurs écosystèmes, prennent en compte la sensibilité particulière de l'environnement et les interrelations entre les parties marines et terrestres de la zone côtière ». Une méthode d'évaluation adéquate ciblant les zones côtières est donc requise à tous les niveaux du processus de décision. En effet, l'évaluation doit être effective dès la phase de planification et de programmation et jusqu'à celle de la conception du projet d'intérêt public, comme le précise l'article 19-2 : « Selon les mêmes critères, les Parties établissent, s'il y a lieu, une évaluation environnementale stratégique des plans et programmes affectant la zone côtière ».

4.3. L'adaptation aux contraintes géographiques ou locales

L'article 8-2-b-2 prévoit également la possibilité d'adapter le principe de la bande inconstructible de 100 mètres « dans des zones présentant des contraintes géographiques particulières, ou d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux, lorsque les

¹³² Article 5-a.

¹³³ Article 6-c.

¹³⁴ Article 6-f.

¹³⁵ Article 6-i.

¹³⁶ Article 23-2.

¹³⁷ Article 19-3 par exemple.

habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement sont prévus par des instruments juridiques nationaux ». Une analyse détaillée de cette deuxième possibilité d'adaptation permet de mettre en évidence une condition et deux motifs pour la mise en œuvre de cet article.

4.3.1 La condition de l'adaptation

L'article 8-2-b-2 indique que les contraintes géographiques ou locales peuvent autoriser une adaptation du principe « lorsque les habitations individuelles, l'urbanisation ou le développement **sont prévus par des instruments juridiques nationaux.** » Cela signifie que, sur la base des deux fondements exposés plus haut, les États peuvent adapter le principe de la zone inconstructible, et par conséquent urbaniser des zones situées à l'intérieur de la bande des 100 mètres lorsqu'un **instrument juridique national** le prévoit.

Il s'agit là d'un assouplissement considérable du principe, d'autant plus que les deux motifs justifiant l'adaptation sont eux-mêmes larges, vagues et non-restrictifs (cf. l'utilisation du terme « notamment », ou « especially » en anglais). L'application « de bonne foi » de l'article 8-2 imposera néanmoins aux États de respecter scrupuleusement les conditions d'adaptation énoncées par le texte et de tenir compte des objectifs généraux du Protocole.

4.3.2 Les motifs justifiant l'adaptation

L'adaptation du principe de la bande inconstructible est autorisée dans « des zones présentant des contraintes géographiques particulières » ou « d'autres contraintes locales ».

Adaptation dans les zones présentant des contraintes géographiques particulières

Long de 46 000 kilomètres, le littoral méditerranéen comporte des côtes rocheuses (55 %) et des côtes sédimentaires (45 %) et abrite différents types de paysages. Le principe de la bande inconstructible de 100 mètres ne peut donc pas être appliqué de la même manière tout le long de ce littoral. C'est la raison pour laquelle le Protocole GIZC prévoit une possibilité d'adaptation en cas de « contraintes géographiques particulières ». Nous identifierons ici quelques exemples de particularités géographiques qui peuvent influencer sur la mise en œuvre de cette zone inconstructible de 100 mètres.

Tout d'abord, il importe de rappeler que la Méditerranée compte 162 îles de plus de 10 km² et 4 000 îlots de moins de 10 km², qui présentent des particularités et des contraintes d'ordre géographique, environnemental, social et économique spécifiques (Benoit et Comeau, 2005). Même si chaque cas reste particulier, il convient de souligner que les « contraintes géographiques » résultant de l'insularité peuvent justifier deux types d'adaptations de la zone non constructible de 100 mètres. Tout d'abord, elles peuvent justifier de restreindre la largeur de cette zone, surtout lorsque ces contraintes empêchent l'urbanisation nécessaire au-delà de la seule frange côtière. C'est par exemple le cas sur certaines îles grecques ou sur certaines îles éoliennes en Italie, où la présence de volcans interdit toute urbanisation au-delà du trait de côte (Figure 1). Cependant, l'insularité peut également justifier l'élargissement de la bande inconstructible des 100 mètres lorsque des écosystèmes vulnérables se situent au-delà de cet espace protégé. Il n'est ainsi pas rare que les îles constituent des habitats pour des espèces endémiques : l'application du principe d'inconstructibilité jusqu'à 100 mètres depuis la mer ne justifie donc pas la destruction d'écosystèmes vulnérables et peut, à l'inverse, inciter les États à élargir cette zone.



Figure 1:¹³⁸
L'île de Stromboli, en Italie, où le développement de l'urbanisation est « limité » du fait de la spécificité géographique du site.

Constituées de plages et de dunes, **les côtes sableuses** représentent « l'environnement le plus sensible aux variations côtières » (Sano *et al.*, 2010), ce qui invite à mettre en œuvre scrupuleusement la zone inconstructible. En particulier, il convient de déterminer la largeur idéale de cette zone en tenant compte des menaces actuelles (dégradation de la biodiversité, érosion côtière, etc.) et à venir (impacts du changement climatique) qui pèsent sur ces écosystèmes vulnérables (Nicholls et Hoozemans, 1996 ; Magnan, 2009 ; Magnan *et al.*, 2009 ; Figure 2). En outre, il convient de tenir compte de l'unité des dunes de sable lors de la délimitation de la bande non constructible : des fondements écologiques (Paskoff, 1985) mais aussi juridiques (article 10-4 du Protocole GIZC) justifient de protéger l'intégralité des massifs dunaires et pas uniquement la partie située à l'intérieur de la zone des 100 mètres (Figure 2). Les dunes constituent des écosystèmes importants, non seulement du point de vue biologique, mais aussi pour la protection vis-à-vis de l'action de la mer (zones tampon), et elles doivent donc être préservées au-delà de la seule zone des 100 mètres (Figure 3).



Figure 2:¹³⁹
À Thau (France), l'érosion côtière grignote une route située trop près du rivage.

¹³⁸ Source : http://www.dinosoria.com/climatique/stromboli_05.jpg

¹³⁹ Source : http://www.thau-agglo.fr/IMG/pdf/Plaquette_Lido_De_grands_enjeux_un_grand_projet_1-2.pdf

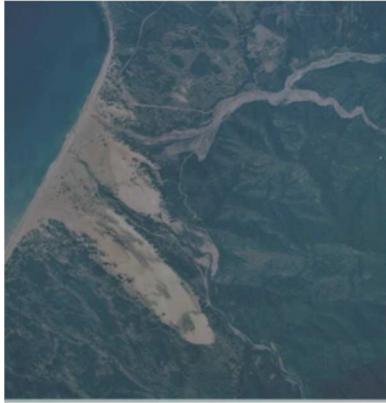


Figure 3: ¹⁴⁰

Dans les « Dune di piscinas » en Sardaigne (Italie), les écosystèmes dunaires sont si importants que l'instauration de la zone inconstructible dans la seule bande des 100 mètres ne serait d'aucune utilité pour la protection de la biodiversité : la zone interdite à la construction doit donc être étendue au-delà de 100 mètres afin de préserver l'unité de l'écosystème dunaire.



Figure 4: ¹⁴¹

Sur cette frange côtière (au sud-est de Djerba, en Tunisie), les dunes ont été intégrées au plan d'urbanisme, ce qui a conduit à repousser les constructions loin du rivage.



Figure 5: ¹⁴²

À Corfou (Grèce), un exemple d'urbanisation sur une falaise exposée à l'érosion.



Figure 6: ¹⁴³

La géographie de la lagune expose Venise à un risque de submersion.

¹⁴⁰ Photo : Julien Rochette.

¹⁴¹ Photo : Alexandre Magnan.

¹⁴² Photo : Alexandre Magnan.

¹⁴³ Source : http://www.lapanse.com/venise/vues_du_ciel/satellite.html

Constituées principalement de falaises ou de montagnes, **les côtes rocheuses** peuvent également se révéler très exposées à l'érosion et aux aléas naturels. Il convient donc d'y prêter attention lors de la délimitation de la zone inconstructible, laquelle pourrait être étendue au-delà de 100 mètres lorsque la fragilité du site l'exige. En particulier, il peut apparaître utile de mener des études visant à définir précisément à quelle vitesse s'effritent les falaises (Figure 4), ainsi que le degré d'exposition aux aléas naturels, et notamment aux glissements de terrain. La même prudence pourrait être préconisée pour l'aménagement des **lagons côtiers**, particulièrement exposés aux catastrophes naturelles et aux impacts du changement climatique (Figure 6).

Des considérations géographiques peuvent donc justifier d'apporter des adaptations au principe de la bande inconstructible de 100 mètres. De toute évidence, les rives de la Méditerranée se caractérisant par une très grande diversité, il convient de prêter attention à certaines franges côtières qui pourraient nécessiter le rétrécissement, ou au contraire l'élargissement, des bandes inconstructibles. Idéalement, il conviendrait d'engager des études au cas par cas pour déterminer la largeur la plus pertinente pour cette bande inconstructible, en tenant compte spécifiquement de la protection de la biodiversité, de la préservation des paysages, des aléas naturels – exigences imposées par le Protocole GIZC. L'adaptation au changement climatique invite de surcroît à inscrire les plans d'urbanisation des zones littorales dans une perspective de long terme : à cette fin, l'utilisation du concept de « bande inconstructible des 100 ans » pourrait être justifiée, imposant ainsi de mener des études stratégiques sur l'élévation du niveau de la mer, l'érosion côtière, l'exposition aux aléas naturels et de tenir compte de la spécificité géographique des zones côtières. Néanmoins, en l'absence d'études et de données pertinentes, il semblerait hasardeux de faire usage des possibilités d'adaptation ouvertes par le Protocole pour restreindre la largeur de la bande des 100 mètres. D'ailleurs, si cette largeur est manifestement arbitraire et impossible à appliquer de manière uniforme tout le long du rivage méditerranéen, elle est suffisamment limitée pour être acceptée par la plupart des États riverains de la Méditerranée, et suffisamment significative pour produire des effets considérables pour la préservation de la biodiversité, la prévention des risques et l'adaptation au changement climatique. Par conséquent, le principe de précaution appelle à ne pas en réduire la largeur sans mener au préalable des études spécifiques.

L'adaptation dans les zones présentant « d'autres contraintes locales »

Des adaptations sont également possibles dans les zones présentant « d'autres contraintes locales liées notamment à la densité de population ou aux besoins sociaux ». Cette disposition mérite quelques éclaircissements, qui permettront de délimiter ce critère particulièrement large, susceptible de justifier des adaptations au principe d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres.

Les rives de la Méditerranée se caractérisent par un taux d'occupation particulièrement élevé, et en augmentation. Le nombre des villes côtières d'au moins 10 000 habitants a pratiquement doublé pendant la dernière moitié du vingtième siècle. Ainsi, 30 % des habitants des pays riverains vivent sur la côte, ce qui représente un peu plus de 140 millions de personnes. Il semble manifeste qu'en négociant l'article 8-2, les États ont ajouté une possibilité d'adaptation en cas de contraintes liées à la densité de population afin d'éviter de porter un coup d'arrêt au **développement des villes côtières qui sont déjà densément peuplées et urbanisées**. Cela signifie par exemple que lorsqu'une ville côtière est déjà saturée et que le développement est impossible ailleurs, la disposition de l'article 8-2-b-2 peut justifier la réduction, voire la non-application, du principe d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres. Néanmoins, cette adaptation devra s'opérer en conformité avec les autres dispositions du Protocole, en particulier celles relatives à la protection du patrimoine naturel.

Outre la pression démographique permanente, il convient de prendre en considération la présence des touristes nationaux et internationaux en visite dans le bassin méditerranéen, respectivement près de

218 millions et 145 millions. Cette intensification de la pression humaine soulève la question du moyen le plus adapté pour protéger les écosystèmes côtiers. En effet, dans tous les pays méditerranéens, certains espaces proches du rivage (plages, falaises offrant un panorama exceptionnel, rivage doté d'un patrimoine culturel, etc.) sont des points névralgiques bien connus du tourisme et sont très fréquentés pendant les périodes de vacances. L'urbanisation dans un espace non construit situé à l'intérieur de la bande des 100 mètres pourrait donc avoir son utilité, en **limitant les impacts de la pression exercée par le tourisme sur les écosystèmes côtiers** : la construction d'un parking dans une zone très fréquentée empêche, par exemple, de stationner sur les prairies côtières ou sur les dunes, ce qui contribue à la préservation de ces écosystèmes.

Aux termes du Protocole, les « besoins sociaux » peuvent également justifier l'adaptation de la zone inconstructible des 100 mètres, et donc permettre aux États de construire dans cet espace sensible. À cet égard, il est possible de citer plusieurs exemples d'activités côtières traditionnelles. Ainsi, les exploitations aquacoles ou agricoles abondent le long du littoral méditerranéen, et se situent parfois à l'intérieur de la bande des 100 mètres, en l'absence de toute autre construction aux alentours. Dans ces secteurs économiques importants, la législation nationale évolue rapidement et est prompte à imposer de nouvelles contraintes, surtout dans le domaine de l'environnement (assainissement, lutte contre la pollution, gestion des déchets, etc.). Dans ce contexte, il arrive que la mise en œuvre de cette législation requière l'agrandissement des installations existantes, voire la construction d'installations nouvelles. On pourrait donc invoquer la disposition de l'article 8-2-b-2 visant l'adaptation en cas de « besoins sociaux » pour autoriser, dans la bande des 100 mètres, **l'adaptation des activités maritimes côtières à la nouvelle réglementation environnementale**. La France, par exemple, a adopté des mesures en ce sens en 2004¹⁴⁴.

En conclusion, il importe de souligner que la modération doit présider à l'utilisation de cette possibilité d'adaptation justifiée par les « contraintes locales ». Tout d'abord, même si cette disposition est large *de facto*, la mise en œuvre de l'article 8-2 ne doit pas être détournée par une invocation systématique et induite des « contraintes locales ». En second lieu, le recours à cette possibilité d'adaptation en vue de limiter la largeur de la bande côtière inconstructible doit s'opérer en conformité avec les autres dispositions pertinentes du Protocole et, en particulier, avec les articles traitant de la protection du patrimoine naturel, des risques naturels et des évaluations de l'impact environnemental.

5. Conclusion

5.1. L'instauration d'une bande inconstructible de 100 mètres présentée comme une obligation de résultat

Il est indéniable que l'article 8-2a constitue une disposition contraignante du Protocole GIZC, qui fait de l'instauration d'une bande côtière inconstructible de 100 mètres une obligation de résultat. La terminologie employée dans le texte ainsi que l'esprit qui a présidé à la négociation de cet article le démontrent de façon incontestable.

5.2. De vastes possibilités d'adaptation

Malgré la proclamation du principe d'inconstructibilité, les États disposent d'une marge de manœuvre considérable pour la mise en œuvre de l'obligation énoncée à l'article 8-2a. Tout d'abord, dès lors que la

¹⁴⁴ Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme.

notion « d'intérêt public » n'est pas définie dans le texte, sa portée et son contenu ne sont limités que par les dispositions des droits internes. Si l'esprit et la lettre du Protocole, visant l'instauration d'un « cadre commun » pour la GIZC, invitent en théorie les États à donner une définition relativement similaire à cette notion, ils n'en demeurent pas moins souverains pour cette question : par conséquent, l'« intérêt public » peut revêtir des formes diverses et être interprété différemment selon les systèmes nationaux. De la même manière, les adaptations au principe fondées sur des critères géographiques et sur les contraintes locales laissent aux États une grande marge d'interprétation.

5.3. Une bande de 100 mètres indéniablement protégée

Cependant, malgré les multiples possibilités d'adaptation accordées aux États, la bande des 100 mètres reste un espace bien protégé par le Protocole, et notamment par son article 8-2. D'ailleurs, l'application de cet article « de bonne foi » comme le prévoit la Convention de Vienne sur le droit des traités, interdit aux États de fausser le contenu, le champ d'application ou l'esprit de cette disposition. De plus, au-delà du principe d'inconstructibilité, les réunions de négociation et le Protocole lui-même témoignent de la volonté de faire de cette bande des 100 mètres un espace côtier particulièrement protégé. Cela signifie que même dans les cas où l'on peut adapter le principe, il est nécessaire d'accorder une attention particulière à zone. Il convient ainsi, notamment, d'appliquer scrupuleusement les principes généraux de l'article 6, et en particulier la nécessité de : (i) accorder une « priorité, en matière d'utilisation et d'implantation, aux services publics et activités nécessitant la proximité immédiate de la mer », (ii) assurer la répartition harmonieuse des activités et éviter « une concentration et un étalement urbains non souhaitables », et (iii) « procéder à l'évaluation préalable des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leurs impacts négatifs sur les zones côtières ».

5.4. La transposition de l'article 8-2 dans le droit national

Les méthodes de transposition de l'article 8-2 dépendent avant tout des systèmes juridiques nationaux. Chaque État doit donc étudier précisément son droit positif et déterminer si des ajustements sont nécessaires pour le mettre en conformité avec les dispositions du Protocole. La situation dépendra par conséquent du résultat d'une étude au cas par cas des systèmes juridiques nationaux. Néanmoins, à ce stade, il semble possible d'affirmer que les États ne pourront éviter de faire de l'instauration d'une zone non constructible de 100 mètres au minimum un principe général de l'aménagement du littoral. La rédaction et la portée juridique de l'article 8-2a sont tels que nous estimons impossible, pour une application « de bonne foi », de préconiser une réinterprétation du principe à la seule lumière des adaptations autorisées par l'article 8-2b. Le principe doit primer sur les adaptations, que les systèmes nationaux ont toutefois le droit d'opérer, conformément aux dispositions de l'article 8-2b.

5.5. Le rôle du Secrétariat et du CAR/PAP dans la mise en œuvre de l'article 8-2

Il est demandé que les États « notifient à l'Organisation leurs instruments juridiques nationaux prévoyant les adaptations » visées à l'article 8-2-b-2. Le Secrétariat de la Convention de Barcelone recevra donc les transpositions nationales des adaptations du principe d'inconstructibilité. Il sera alors certainement nécessaire de soumettre ces instruments nationaux à une analyse approfondie afin de déterminer précisément l'ampleur des adaptations prévues par les différents droits internes. Si les systèmes juridiques nationaux proposent des interprétations très variables de l'article 8-2-b-2, le Secrétariat pourra tenter de faire émerger une vision commune en organisant des ateliers, voire en adoptant des directives portant spécifiquement sur ce sujet.

De plus, en tant que centre spécialisé dans les questions relatives à la GIZC, le CAR/PAP a incontestablement un rôle à jouer dans la mise en œuvre de l'article 8-2. Tout d'abord, il est particulièrement bien placé pour réitérer, expliquer et promouvoir cette disposition majeure du Protocole. Peut-être pourrait-il aussi contribuer à son application. Grâce aux mécanismes d'assistance scientifique et technique prévus par le Protocole¹⁴⁵, le Centre pourrait dans un premier temps apporter son concours aux États dans la transposition juridique de l'article 8-2. De plus, alors que la prévalence de l'approche projets dans la mise en œuvre de la GIZC comporte des limites considérables, que le Protocole en lui-même tente d'ailleurs de surmonter (Billé et Rochette, 2010), le recours à des projets de type PAC pourrait également constituer une opportunité pour faciliter l'application des dispositions de l'article 8-2, notamment s'agissant de l'élargissement de la bande inconstructible.

¹⁴⁵ Article 26.

- Ahmet Sesli, F., Sisman, A., Cagdas Aydinoglu, A., (2009), "Coastal legislation and administrative structures in Turkey, Scientific research and essay", Vol. 4, pp.1445-1453.
- Baxter, R., (1980), "International law in her infinite variety", *The international and comparative law quarterly*, N°4, pp.549-566.
- Benoit, G., Comeau A., (2005), *Méditerranée – Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement*, Éditions de l'Aube et Plan Bleu. 428p.
- Beurier, J.P, Cadenat P., (1994), "L'entrée en vigueur de la Convention de Montégo Bay ", *Espaces et ressources maritimes*, pp.23-36.
- Billé R., (2004), *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif*, Thèse, École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), Paris, 473p.
- Billé, R., (2007), "A dual-level framework for evaluating Integrated Coastal Management beyond labels", *Ocean and Coastal Management*, 50, pp.796-807.
- Billé R., Downing T., Garnaud B., Magnan A., Smith B., Taylor R., (2013), *Adaptation strategies for the Mediterranean*, in Navarra A. and Tubiana L. (Eds.), *Regional Assessment of Climate Change in the Mediterranean*, Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- Billé, R., Rochette, J., (2010), "Combining project-based and normative approaches to upscale ICZM implementation", *IDDR, Series Idées pour le débat*, n°4/2010. 20p.
- Bonnot, Y., (1995), *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, La Documentation française. 151p.
- Boyle, A.E, (1999), "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", *The international and comparative law quarterly*, Vol. 48, N°4, pp. 901-913.
- Brachya, V., Juhasz, V., Pavasovic, A., Trumbic, A., (1994), *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*, Split, Croatie, 80p.
- Chinkin, C.M., (1989), "The challenge of soft law: development and change in international law", *The international and comparative law quarterly*, 38, pp.850-866.
- Cicin-Sain, B., Knecht, R., (1998), *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*, Island Press, Washington. 491p.
- Commission des Communautés européennes, (1999), *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières – Principes généraux et options politiques*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 32p.
- Conseil de l'Europe, (1999), *Code de conduite européen des zones côtières*, Strasbourg.
- Conseil d'État, (1999), *L'intérêt général*, Paris, La documentation française.
- Conseil d'État, (2002), *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La documentation française.
- Daillier, P., Forteau, M., Pellet, A., (2009), *Droit international public*, 8ème Edition, LGDJ. 1709p.

- Denis, J., Henocque, Y., (2001), *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*, Guide méthodologique, Commission Océanographique Intergouvernementale, UNESCO 2001, N° 42, 65p.
- Duplessis, I., (2007), "Le vertige et la soft law: réactions doctrinales en droit international", *Revue québécoise de droit international*, pp.245-268.
- Dupuy, P.M, (1991), "Soft law and the international law of the environment", *Michigan Journal of International Law*, 12, pp.420-435.
- European Union Working Group on Indicators and Data, *Measuring Progress in the Implementation of Integrated Coastal Zone Management*, (2004), Guidance notes for completing the Progress Indicator.
- European Union, (2007), *Guidance document on Article 6(4) of the "Habitats Directive" 92/43/EEC*.
- Fitzmaurice, M.A, (2001), *International protection of the environment*, The Hague Academy of International Law - Collected courses, Vol. 293.
- Gabbay, S., (2000), *Coastal Zone Management in Israel*, Split, PAP/RAC, 65p.
- Garnaud, B., Rochette, J., (2012), "Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc)", *Revue Tiers Monde*, N°211, pp.169-188.
- Gruchalla-Wesierski, T., (1984), "A framework for understanding soft law", *McGill Law Journal*, pp.37-88.
- Hanak, E., Moreno, G., (2008), *California coastal management with a changing climate*, Public Policy Institute of California.
- Hatzioles, M., Trumbic, I., Coccossis, H., Henocque, Y., Jeftic, L., Juhasz, F., Kalaora, B., (1998), *Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes. Expériences du METAP et du PAM (1988-1996), METAP-PNUE-PAM, 1998, 63p.*
- Intergovernmental Oceanographic Commission, (2006), *A Handbook for measuring the progress and outcomes of integrated coastal and ocean management*, IOC annuals and Guides, 46, 217p.
- Just Ruiz, J., (1995), "Le plan d'action pour la Méditerranée vingt ans après : la révision des instruments de Barcelone", *Espaces et ressources maritimes*, N°9, pp.249-259.
- Kiss, A., (1993), "Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro", *Revue juridique de l'environnement*, pp.45-74.
- Magnan, A., (2009), *La vulnérabilité des territoires littoraux au changement climatique : mise au point conceptuelle et facteurs d'influence*, Iddri, collection Analyses, 30p.
- Magnan, A., Garnaud, B., Billé, R., Gemenne, F., Hallegatte, S., (2009), *The future of the Mediterranean: from impacts of climate change to adaptation issues*, Iddri series, 43p.
- Maljean Dubois, S., (2010), "La fabrication du droit international", *Rapport général sur le thème de la première demi-journée*, In *Le droit international face aux enjeux environnementaux*, Société française pour le droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, Pedone, Paris, 2010, pp.9-37.
- Millennium Ecosystem Assessment, (2005), *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington, 155p.
- Navarra, A. and Tubiana, L. (Eds.), (2013), *Regional Assessment of Climate Change in the Mediterranean*, Springer, Dordrecht, The Netherlands, 870 p.

- OCDE, (1993), *Gestion des zones côtières : politiques intégrées*, Paris, 142p.
- Olsen, S, Lowry, K, Tobey, J, (1999), *A manual for assessing progress in coastal management*, Narragansett, RI, USAID/SIDA, 56p.
- Özhan, E., (2002), *Coastal erosion management in the Mediterranean: An overview*. PAP-4/CE/02/PP.1 Priority Actions Programme Regional Activity Centre, Ankara/Split, May, 27 p.
- PAP/RAC (2012). *Analysis of the Croatian legal framework in relation to the provisions of the Protocol on ICZM in the Mediterranean*, Split: PAP/RAC, 48 p.
- Paskoff, R., (1985), *Les littoraux, impacts des aménagements sur leur évolution*, Masson, Paris, 188p.
- PNUE/PAM, *Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Loutraki, Grèce, 10-11 décembre 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.324/4, 18 décembre 2007.
- PNUE/PAM, *Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Split, Croatie, 13-16 juin 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.318/4, 6 septembre 2007.
- PNUE/PAM, *Rapport de la troisième réunion du groupe de travail des experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée*, Loutraki, Grèce, 12-15 février 2007, UNEP(DEPI)/MED WG.305/4, 16 avril 2007.
- PNUE/PAM, *Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée*, Loutraki (Grèce) 6-9 septembre 2006, UNEP(DEPI)/MED WG 298/4, 5 octobre 2006.
- PNUE/PAM, *Rapport de la première réunion du groupe de travail d'experts désignés par les Parties contractantes sur le projet de protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée*, Split (Croatie), 27-29 avril 2006, DOC.UNEP(DEPI)/MED WG. 298/INF. 5, 1^{er} juin 2006.
- PNUE/PAM, (2005), *Projet de Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, Réunion des Points focaux du PAM, Athènes (Grèce), 21-24 septembre 2005, UNEP(DEC)/MED WG.270/5, 21 juin 2005, 56p
- PNUE/PAM, (1995), *Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*, PNUE, *Rapports et études des Mers régionales N°161*, Split, Croatie, PAP/CAR (PAM-PNUE), 1995, 89p.
- PNUE/PAM/PAP, (2001), *Livre blanc: Gestion des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires, 76p.
- PNUE/PAM/PAP, (2001b), *Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Split, Programme d'actions prioritaires, 54p.
- PNUE/PAP, (2003), *Etude de faisabilité pour un instrument juridique régional de gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Split, PAP/RAC, 68p.
- Post, J.C, Lundin, C.G., (Ed), (1996), *Guidelines for integrated coastal zone management*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No9, The World Bank, Washington D.C, 28p.

- Prieur, M., (1984), "Le droit applicable aux zones côtières, rives fluviales et lacustres", Étude présentée par la délégation de la France pour la 4e Conférence ministérielle européenne sur l'environnement (Athènes, 25-27 avril 1984), Conseil de l'Europe, Strasbourg, MEN 4 (83) 3, 1984.
- Prieur, M., Ghezali, M., (2000), Législations nationales relatives à l'aménagement et à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrice, Split, PAP/RAC, 88p.
- Pullen, S. *et al*, (2001), Towards the 2002 World Summit on sustainable development, Johannesburg, Reports of the conference working groups, UNESCO (IOC), University of Delaware (CSMP), December 3-7, Paris, 46p.
- Randic, A., Trumbic, I., (1999), Coastal Area Management in Croatia, Split, PAP/RAC, 34p.
- Rochette, J., (2007), "Le droit régional méditerranéen et la mise en jeu de la responsabilité en cas de non respect des obligations : entre faiblesse des dispositifs traditionnels et émergence d'une fracture à l'intérieur du cadre régional ", Revue européenne de droit de l'environnement, 2007, pp.27-38.
- Rochette, J., (2007), Le traitement juridique d'une singularité territoriale : la zone côtière. Étude en droit international et droit comparé franco-italien, Thèse de droit, Université de Nantes, Université de Milan, 551p + Annexes.
- Rochette, J., (2011), « Des relations État – régions dans la politique littorale italienne », Revue Méditerranée, N° 115, Rivages méditerranéens : se protéger de la mer, faire reculer la ville, pp.22-32.
- Rochette, J., Billé, R., (2012), "ICZM Protocols to regional seas conventions: What? Why? How", Marine Policy, 36/2012, pp.977-984.
- Rochette, J., Magnan, A., Billé, R., (2010), "Gestion intégrée des zones côtières et adaptation au changement climatique en Méditerranée". In Y. Lazzeri et E. Moustier (Ed.), Le développement durable dans l'espace méditerranéen : une gouvernance à inventer. Enjeux et propositions, L'Harmattan, Paris. Pp.99-120.
- Rupprecht Consult, IOI., (2006), Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, Final report.
- Sano, M., Marchand, M., Medina, R., (2010), "Coastal setbacks for the Mediterranean: a challenge for ICZM", Journal of Coastal Conservation, Vol 14, N°1, pp.33-39.
- Sciallabba, N., (Dir.), (1998), Integrated coastal management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines, Environment and Natural Resources Service, FAO, Rome, 256p.
- Scovazzi, T., (1996), "The recent developments in the Barcelona System for the protection of the Mediterranean sea against pollution", International Journal of Marine and Coastal Law, pp.95-100.
- Scovazzi, T., (2010), "The entry into force of the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage", Aegean Institute of the Law of the Sea and Maritime Law. Pp.19-36.
- Scovazzi, T., (2010), "The 2008 Mediterranean Protocol on Integrated Coastal Zone Management and the European Community", in Del Vecchio A. (A cura di), La politicamarittimacomunitaria. pp.159-170.
- Scovazzi, T., Rochette, J., (2007), "Le projet de protocole méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières", Annuaire de droit maritime et océanique, Tome XXV, pp.303-309.
- SER – Society for Ecological Restoration – International Science and Policy Working Group, (2004), The SER International Primer on Ecological Restoration. Tucson: Society for Ecological Restoration International.

- Shaffer, G.C., Pollack, M.A., (2010), "Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance", *Minnesota Law Review*, Vol. 94, pp.706-799.
- Sorensen, J-C., Mac Creary, S.T., Hershman, M., (1984), *Institutional arrangements for managing coastal resources and environments*, Research Planning Institute, Columbia, South Carolina, 165p.
- TEEB, (2009), *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité pour les décideurs nationaux et internationaux*.
- UICN, (2007), *Guide pour le développement durable de l'aquaculture méditerranéenne. Interactions entre l'aquaculture et l'environnement*, UICN, Gland, Suisse et Malaga, Espagne, 2007.
- Underdal, A., (1980), "Integrated marine policy: what? why? how?", *Marine Policy*, July, pp.159-169.
- UNEP/PAP-RAC, (2004), *Report of the regional stakeholders' forum on ICAM: Towards new Protocol*, 28-29 May 2004, Cagliari, Italy, PAP/RAC, 154p.
- UNEP/PAP-RAC, (2005), *Report of the consultative workshop on draft protocol on integrated management of Mediterranean coastal zones*, 24-25 June 2005, Torregrande-Oriстано, Italy, Split, PAP/RAC. 76p.
- UNEP/MAP/PAP, (2008), *Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean. Split, Priority Actions Programme*.
- UNEP/MAP/PAP/METAP, (2002), *Coastal Area Management Programmes: Improving the Implementation*, Split, Priority Actions Programme, 252p.
- Weil, P., (1983), "Towards relative normativity in international law", *The American Journal of International Law*, pp. 413-442.
- Weil, P., (1992), *Le droit international en quête de son identité : cours général de droit international public*, Vol. 237.

