





# SOMMAIRE

1.	SYNTHÈSE .....	1
2.	INTRODUCTION.....	8
2.1.	Présentation générale de la gestion des zones côtières en Méditerranée .....	8
2.1.1.	Niveau national .....	10
2.1.2.	Niveau international.....	10
2.1.3.	Lacunes entravant une GIZC plus efficace.....	11
2.2.	Expériences tirées d'autres régions .....	11
3.	JUSTIFICATIONS D'UN INSTRUMENT JURIDIQUE RÉGIONAL.....	14
3.1.	Justifications techniques liées à l'état de l'environnement côtier et à sa dégradation continue malgré le PAM .....	15
3.1.1.	Conditions et pressions existantes dans les zones côtières méditerranéennes .....	15
3.1.2.	Changements anticipés .....	16
3.1.3.	Problèmes côtiers et nécessité d'une GIZC .....	17
3.2.	Multiplicité des travaux, recommandations et livres blancs traduisant un besoin important des Etats méditerranéens .....	18
3.2.1.	Dans le système de Barcelone .....	19
3.2.2.	Dans le contexte euro-méditerranéen .....	19
3.2.3.	Au niveau sous-régional .....	19
3.2.4.	En tant que documents d'orientation .....	19
3.2.5.	En tant que résultats de séminaires ou ateliers.....	20
3.3.	Justifications juridiques au regard des droits nationaux .....	21
3.4.	Justifications juridiques au regard du droit communautaire .....	22
3.5.	Justifications juridiques au regard du droit international.....	25
3.5.1.	Bases légales d'un instrument juridique régional sur les zones côtières au regard de la loi internationale sur l'environnement et la loi internationale sur la mer .....	25
3.5.2.	Les bases légales d'un instrument juridique régional sur les zones côtières par rapport à la Convention de Barcelone et ses Protocoles .....	31
3.6.	Justifications au regard de l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles .....	33
3.6.1.	Au niveau technique .....	33
3.6.2.	Au niveau légal .....	34
4.	RISQUES DE STATU QUO .....	35
5.	LA GAMME DES INSTRUMENTS JURIDIQUES POSSIBLES.....	37
5.1.	Les instruments de soft law .....	37
5.2.	Un instrument contraignant .....	39
6.	PRESENTATION DES OPTIONS DE PROTOCOLE.....	41
7.	APPRECIATION DE LA PERTINENCE DES DIVERSES OPTIONS.....	57
7.1.	Critères d'appréciation.....	57
7.2.	Application des critères aux trois options .....	62
7.2.1.	Application des critères à l'option d'un protocole au contenu général .....	62
7.2.2.	Application des critères à l'option d'un protocole détaillé.....	63
7.2.3.	Application des critères à l'option d'un protocole intermédiaire .....	64
8.	JUSTIFICATIONS DE L'OPTION PROPOSEE .....	64
9.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	67
9.1.	Un protocole nécessaire et à son heure .....	67
9.2.	Un protocole inédit.....	69
9.3.	Un protocole souple.....	70
9.4.	Un protocole substantiel et négociable .....	70
	REFERENCES.....	72
	BIBLIOGRAPHIE .....	74

# ÉTUDE DE FAISABILITÉ POUR UN INSTRUMENT JURIDIQUE RÉGIONAL DE GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES EN MÉDITERRANÉE

## 1. SYNTHÈSE

### Origines de l'étude de faisabilité

1. Le Plan d'Action pour la Méditerranée est le premier programme régional du PNUÉ élaboré dans le cadre de la Convention sur la protection de la mer Méditerranée ou Convention de Barcelone. Le Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires (CAR/PAP) de Split s'est vu confier la réflexion et la promotion du concept de "gestion intégrée des zones côtières". Il en est résulté un grand nombre de travaux sous forme de lignes directrices, livres blancs, bonnes pratiques, programmes expérimentaux, séminaires, ateliers. Cet ensemble de documents a permis aux États de la Méditerranée de se familiariser avec le concept et les exigences de la gestion intégrée des zones côtières et a contribué, de façon encore très insuffisante, à maîtriser le développement trop souvent incontrôlé des zones côtières.

2. Les zones côtières, en tant que patrimoine commun fragile et menacé, constituent pour tous les États de la Méditerranée un véritable problème d'intérêt national ayant des impacts internationaux nombreux en terme de pollution de la mer d'origine terrestre et en terme de protection de la diversité biologique et des paysages côtiers. Espace particulièrement convoité et fréquenté, la zone côtière est le lieu d'un tourisme de masse en expansion constante et d'un accroissement notable de population permanente. De ce fait, le développement durable des zones côtières est devenu une priorité commune à tous les États Parties à la Convention de Barcelone. La Commission Méditerranéenne du Développement Durable en a fait un de ses thèmes de prédilection.

3. L'introduction du concept de "milieu marin" intégrant le mer et le littoral dans une relation d'interdépendance dans la Convention sur le droit de la mer de 1982, et la "gestion intégrée des zones côtières" étant devenue une préoccupation internationale nouvelle avec le chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio de 1992, les amendements de 1995 à la Convention de Barcelone et à ses protocoles ont étendu le champ d'application de la Convention et des protocoles aux zones côtières tout en modifiant même le titre de la Convention devenu: Convention sur la protection du milieu marin et du littoral. Il en est résulté une obligation nouvelle pour les États de "promouvoir" la gestion intégrée du littoral. Prenant acte de ces évolutions, la 12<sup>e</sup> réunion des Parties contractantes à la Convention de Barcelone (Monaco, 14-17 novembre 2001) a approuvé une recommandation (II-C-4) invitant à préparer une étude de faisabilité: "concernant un instrument juridique régional sur la gestion durable des zones côtières".

### Justifications d'un instrument juridique régional

4. L'étude démontre qu'un instrument juridique régional est justifié tant au niveau technique et environnemental qu'au niveau juridique, à la condition de considérer qu'un instrument contraignant est plus adapté qu'un instrument non contraignant et plus approprié que le statu quo.

#### a) *Justification environnementale*

5. Au vu de tous les diagnostics les plus récents, il apparaît que l'état des zones côtières en Méditerranée est particulièrement alarmant: érosion et désertification, pollutions des eaux (100 points noirs identifiés en 2001), déchets, déclin des ressources renouvelables, perte de biodiversité, disparition des zones humides, saccage des paysages. Les causes sont bien

identifiées: tourisme, accroissement de population, agriculture intensive, pression foncière, planification et réglementation inexistante ou inappliquée. Il convient d'ajouter les risques nouveaux tels que: montée du niveau de la mer, inondations, tornades, changements de la température de l'eau et de sa salinité.

6. En dépit des efforts partiels et très localisés de gestion intégrée de la zone côtière sous l'impulsion du PAM, du partenariat euro-méditerranéen et de l'Union Européenne, et malgré les multiples recommandations, lignes directrices, livres blancs et séminaires sur la gestion intégrée des zones côtières, les Etats côtiers restent toujours très impuissants face à l'évolution en cours. La coopération régionale est également insuffisante en la matière faute de données précises, d'indicateurs pertinents, de vision stratégique sur l'avenir du littoral à l'échelle de la région, de moyens de convaincre les Etats de respecter les objectifs et les principes formulés dans des documents non contraignants, de procédures de suivi des recommandations du groupe de travail sur la gestion intégrée des zones côtières de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable. Il semble bien qu'on arrive à un tournant qui rend nécessaire de franchir une nouvelle étape pour rendre effective, tant à l'échelle régionale que nationale, la politique de préservation du littoral.

7. Pour cela, il faut effectivement non plus seulement sensibiliser et informer sur la gestion intégrée des zones côtières, mais véritablement "promouvoir" cette gestion intégrée en s'inspirant des expériences étrangères (souvent incomplètes et sans encadrement juridique) et des initiatives internationales. Ces dernières ont formulé une sorte de méthodologie appropriée. Il s'agit du Conseil de l'Europe avec son modèle de loi de 1999, de l'OCDE avec sa Recommandation de 1992, de l'Union Européenne avec sa Recommandation de 2002. L'objectif est de mettre en place une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable et socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles. Il faut une stratégie qui intègre à la fois la zone maritime et la zone terrestre du littoral, qui soit fondée sur une vision globale et non plus sectorielle et qui soit accompagnée de mécanismes de coordination des institutions et des décisions. Cela implique un type de gouvernance reposant sur l'information et la participation de tous les acteurs, une procédure d'étude d'impact sur les plans et travaux affectant le milieu marin et la zone côtière, un suivi régulier des progrès, une analyse des succès et des échecs et un étroite coopération entre les autorités locales et l'Etat. Le tout doit être impulsé par une volonté commune des Etats de la Méditerranée. Promouvoir cette nouvelle façon de gérer un territoire complexe et fragile, tel est l'enjeu. Un instrument juridique régional peut-il apporter des éléments nouveaux et représenter alors une plus value?

#### ***b) Justification juridique***

8. Tous les rapports et bilans concernant les expérimentations de gestion intégrée des zones côtières sont unanimes pour constater l'important déficit juridique en la matière. En effet, on constate que si de nombreux Etats ont bien une législation applicable sur le littoral, peu disposent d'instruments juridiques adaptés permettant une véritable gestion intégrée tant au plan territorial (rompre la barrière juridique entre terre et mer) et institutionnel, qu'au plan de l'élaboration de stratégies et programmes globaux et au niveau de la prise de décision. Le droit communautaire, qui s'applique bien à l'espace littoral tant maritime que terrestre, est lui-même éclaté sectoriellement alors que le 6° programme d'action encourage la gestion intégrée des zones côtières, sans toutefois proposer des instruments juridiques nouveaux ou particuliers. C'est la raison pour laquelle une recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 incite à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières. Un instrument juridique régional pour la Méditerranée permettrait de formaliser au plan juridique les bonnes intentions exprimées par ailleurs, et serait une étape décisive de conservation des écosystèmes marins et côtiers dont l'interdépendance n'est pas contestée. On notera que la Communauté Européenne, Partie à la Convention de Barcelone, a déjà accepté les amendements de 1995 à la Convention par décision du 22 octobre 1999, ce qui conforte le

fondement juridique d'un protocole et traduit la volonté de concrétiser l'intégration des zones côtières dans le champ d'action de la Convention de Barcelone.

9. La prise en compte des zones côtières dans le droit de la mer est aussi devenue une habitude dans le droit international des mers régionales, surtout depuis que le chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio (1992) a insisté sur les bienfaits de cette intégration territoriale pour le développement durable.

10. Enfin et surtout, la formulation d'un instrument juridique régional spécialisé sur les zones côtières trouve son fondement juridique dans la Convention elle-même. La Convention amendée en 1995 porte en effet à la fois sur la protection du milieu marin et du littoral, considérés comme indissociables et les Etats ont parmi leurs obligations générales de l'article 4, celle de "promouvoir la gestion intégrée du littoral". Le paragraphe 5 de l'article 4 fonde juridiquement l'adoption de protocoles pour assurer l'application de la Convention. Par conséquent, un protocole sur les zones côtières ne serait, au plan juridique, que la manifestation du respect du texte même de la Convention et, plus précisément, la traduction juridique de sa mise en œuvre.

***c) Le choix d'un instrument juridique régional plutôt que d'une nouvelle Recommandation***

11. Depuis l'adoption de la phase II du PAM en 1995, les zones côtières se trouvent au cœur des politiques proposées aux Parties à la Convention de Barcelone. Ces politiques se sont traduites par une multitude de lignes directrices, recommandations, plans d'action et livres blancs qui n'ont qu'une valeur de soft law, c'est-à-dire non contraignante pour les Etats. De tels instruments se caractérisent par leur simplicité et leur souplesse. Ils peuvent être adoptés et modifiés sans procédures particulières. Mais, ne reposant que sur une base volontaire, leur application est quasi nulle en raison de leur caractère facultatif et non contraignant. Ils sont souvent le préalable à la conclusion d'un traité international.

12. Si l'on se limitait à adopter une nouvelle recommandation ou de nouvelles lignes directrices sur la gestion intégrée des zones côtières, il est évident que cela ne conduirait à aucun progrès sur le terrain. Que pourrait-on ajouter aux documents existants sinon se répéter? Ce serait plutôt le signe d'une stagnation ou d'un recul traduisant, une fois de plus, la manque d'effectivité et de mise en œuvre des documents déjà adoptés. Ces documents ne sont connus que des spécialistes et tout a déjà été écrit en la matière. L'heure est à une nouvelle étape garante d'une application plus effective sur le terrain. Pour cela, le seul instrument juridique viable est l'adoption d'un instrument juridique régional juridiquement contraignant. Cela implique une procédure spéciale et plus solennelle prévue par la Convention, à savoir une conférence diplomatique convoquée par l'Organisation à la demande des deux tiers des Parties contractantes et une entrée en vigueur après le dépôt d'au moins six instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

13. Adopter un nouvel instrument juridique régional confirmerait le caractère vivant et évolutif du système de Barcelone qui a toujours été pionnier dans son domaine. Un instrument juridique régional sur les zones côtières serait inédit en droit international, faute de précédent du fait, non pas de tentatives avortées mais de l'absence d'initiatives régionales en la matière. Mettre ainsi en place un instrument juridique de coopération internationale totalement nouveau aurait un poids politique certain pour la Méditerranée et pourrait servir de modèle pour d'autres mers régionales.

14. Après des années de recherches et d'expériences, ce serait franchir une étape nouvelle que d'instituer un mécanisme garantissant sa mise en œuvre par les Parties contractantes et cela stimulerait directement les Etats et les autorités locales en vue de mieux appliquer les règles existantes. Devenue officielle et publiée, la politique de gestion intégrée des zones

côtières deviendrait une réalité pour la société civile, la communauté scientifique et les acteurs économiques.

15. Enfin, l'adoption d'un instrument juridique régional ne doit pas être considérée comme étant nécessairement un carcan. En effet, les traités internationaux peuvent avoir un contenu plus ou moins précis et plus ou moins souple. Les Etats qui disposent déjà d'une législation avancée sur le littoral n'auront pas besoin de prendre des mesures supplémentaires; les autres seront invités à introduire dans leur droit un minimum de principes, d'objectifs et d'instruments permettant une gestion intégrée. Cette souplesse est particulièrement nécessaire dans le cas de la Méditerranée, compte tenu des différences de développement entre les Etats et de la variété des compétences attribuées aux autorités locales. C'est pour cette raison que l'étude de faisabilité propose trois options en ce qui concerne le contenu du futur instrument juridique régional.

#### **d) Les inconvénients du statu quo**

16. Le choix d'un instrument juridique contraignant de préférence à une recommandation nouvelle traduirait aussi la volonté politique de véritablement se donner les moyens d'enrayer la dégradation du littoral. Ce choix suppose, au préalable, d'avoir écarté la pire des hypothèses: celle de l'inaction. Décider de ne rien faire en matière de gestion des zones côtières serait catastrophique à court et à long terme. Attendre que les Etats adoptent volontairement les lignes directrices de la gestion intégrée des zones côtières dans leur droit national est une utopie même si c'est une solution confortable à court terme. On sait que la détérioration rapide des zones côtières se poursuit malgré les actions pilotes ou les expérimentations qui sont toujours très localisées. Certes, ce ne sont pas les aires déjà protégées qui sont menacées, mais ce sont surtout les espaces non protégés qui subissent la pression la plus forte (dunes de sables, estuaires, zones humides, deltas, paysages côtiers).

17. En l'absence de mesures nouvelles, collectives et globales, fixant des objectifs de protection communs aux Etats Parties, non seulement la détérioration se poursuivra mais encore elle affectera le développement économique et social à long terme de la région dans son ensemble. Faute de stratégie régionale claire, la concurrence sauvage conduira à l'intensification de la pression dans certaines zones en étant encouragée par l'inertie des autorités et le laissez faire généralisé. Un développement chaotique et incontrôlé conduira à des situations irréversibles pour l'environnement méditerranéen. A terme, le coût de l'absence de règles obligatoires et le laxisme dans les contrôles, sera beaucoup plus élevé. Tout discours sur le développement durable deviendra alors inutile.

#### **Les trois options concernant le futur instrument juridique régional**

18. Considérant les remarques mentionnées ci-dessus, il apparaît évident que nous avons besoin d'un cadre de régulation, qui pour des raisons de convenance sera désigné par le terme générique de protocole. Le protocole apparaît bien comme étant l'instrument juridique le plus approprié à la fois pour des raisons de fond et de forme. Sur le fond il permettra de franchir une étape nouvelle dans l'évolution continue du système de Barcelone. Les instruments de soft law (recommandations, livres blancs, etc.) ont désormais épuisé leurs effets illustratifs et pédagogiques. Leur réécriture n'aurait aucune portée concrète. Sur la forme, il est de la nature même de la Convention de Barcelone d'être vivante et opérationnelle. La gestion intégrée des zones côtières faisant directement partie des obligations générales des Parties à la Convention amendée, l'élaboration et l'adoption d'un protocole est la voie juridique normale pour garantir l'application de la Convention.

19. Il n'y a pas un modèle unique de protocole, surtout dans un domaine aussi délicat et complexe que les zones côtières. Aussi l'étude de faisabilité propose-t-elle trois options:

- A. un protocole avec un contenu général minimum ou protocole-cadre;

- B. un protocole plus complet et détaillé et répondant mieux à l'ensemble des problèmes posés;
- C. un protocole intermédiaire.

Bien entendu, ces options ne sont pas exclusives et une combinaison peut tout à fait être envisagée. Pour chacune des options, certains avantages et inconvénients seront mentionnés.

#### **A. Le protocole au contenu minimum ou protocole-cadre**

20. Il devra déterminer les objectifs poursuivis ainsi que les principes généraux de la gestion intégrée. Il pourra être complété ultérieurement ou accompagné d'annexes précisant certains points. Il devra donner une définition de la zone côtière plus précise que celle de la Convention amendée ou des protocoles, sachant que l'article 1-3 de la Convention amendée prévoit que tout protocole peut étendre le champ d'application géographique visé. Les instruments de la gestion intégrée devront être explicités, en laissant aux Etats le soin de les adapter (coordination inter-institutionnelle, planification globale, information et participation de tous les acteurs). Certains domaines d'action seront évoqués (gestion des ressources naturelles, érosion, risques). Le principe d'une coopération transfrontalière ad hoc et des mécanismes de suivi et de contrôle seront institués.

21. La souplesse extrême d'un tel protocole le rend a priori attractif. On peut ainsi, à moindre frais, c'est-à-dire avec le moins de contraintes possibles et sans avoir à modifier beaucoup les droits nationaux, se mettre en douceur sur la voie de la gestion intégrée des zones côtières. La valeur ajoutée est réelle puisqu'on promeut officiellement la gestion intégrée dans un instrument contraignant. Le coût de mise en œuvre est modeste et les Etats gardent un large pouvoir d'adaptation au rythme qui leur convient. Des éléments plus précis pourraient être formulés ici de manière optionnelle ou sous une forme non directement exécutoire en recourant aux expressions que l'on rencontre dans les conventions cadre, telles que: dans la mesure du possible ou dans un délai raisonnable.

22. Mais une telle option risque de ne représenter une plus value qu'au plan formel. Si le contenu est trop souple et vague et s'il se limite aux principes sous prétexte d'éviter des réactions hostiles de certains Etats, on se retrouve dans la situation d'une recommandation déguisée en protocole et le fond est alors plus proche d'un instrument de soft law. Si le protocole fait l'impasse sur les instruments opérationnels, il n'aura qu'un effet de stimulation insuffisant pour redresser la barre. Le coût, la complexité et la solennité de son adoption seront disproportionnés par rapport à sa plus value réelle quant au fond.

#### **B. Le protocole au contenu détaillé**

23. Cette formule n'a pas pour objet de se substituer en la matière à l'ensemble des droits nationaux concernés. La coopération internationale a ici pour objet de concrétiser les directives internationales existantes en déterminant clairement les objectifs poursuivis, les principes applicables, les instruments juridiques à mettre en œuvre et le suivi à organiser. La définition de la zone côtière sera plus précise en comportant un territoire minimum et en prévoyant une extension laissée au libre choix des Etats sur la base de critères fixés en annexe. Bien que la délimitation de la zone côtière relève de chaque Etat, les Parties auront l'obligation d'y procéder et de le notifier à l'Organisation. Une publicité de cette délimitation sensibilisera les populations et les divers acteurs à la spécificité du territoire concerné. Un inventaire sera imposé et renouvelé tous les cinq ans pour donner une vision globale de l'ensemble de la zone côtière et pouvoir évaluer ses transformations grâce à l'édition d'indicateurs; cet inventaire sera l'outil des stratégies régionales et nationales.

24. Les Parties s'engageront à élaborer ensemble une stratégie régionale qui fixera les orientations du développement durable de la zone côtière tant dans sa partie maritime que terrestre. Une stratégie régionale du tourisme durable sera également approuvée par les

Parties. Des plans d'action et des programmes d'accompagnement mettront en œuvre ces stratégies, en s'inspirant des mécanismes prévus à l'article 15 du Protocole amendé relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre. Des plans nationaux d'utilisation de l'espace maritime et terrestre devront, en tant que plans globaux, traduire les directives des stratégies régionales.

25. Le protocole devra conduire les Etats à mettre en place des structures nationales qui faciliteront la gestion intégrée grâce à une coordination institutionnelle intersectorielle et entre les autorités maritimes et terrestres. Les Etats devront rechercher le meilleur niveau de coordination entre les institutions étatiques et les collectivités territoriales. L'étude d'impact devra s'imposer aux plans côtiers et aux activités susceptibles d'affecter la zone côtière. Un mécanisme scientifique ad hoc et commun aux Parties pourra garantir la pertinence des évaluations et conseiller les auteurs des études d'impact. Les Etats devront coopérer selon des mécanismes spéciaux en ce qui concerne les études d'impact transfrontalières. Enfin, des dispositions particulières devront déterminer: le libre accès au rivage, la protection contre l'érosion, l'exploitation des ressources naturelles, la protection des zones humides et des dunes, la protection et la gestion des paysages côtiers, la prévention des risques naturels et des pollutions, la protection du patrimoine côtier culturel subaquatique. Des dispositions préciseront les conditions d'information et de participation indispensables pour la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance, ainsi que les mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation visant à garantir le bon respect des obligations figurant dans le protocole.

26. La rédaction du protocole sera soucieuse d'éviter les double emplois avec certaines dispositions contenues dans certains protocoles. Mais les risques sont limités du fait de la rédaction souvent très générale de certaines dispositions existantes qui pourront de ce fait avantageusement être précisées et amplifiées dans le protocole consacré aux zones côtières.

27. Les Etats pourraient a priori considérer qu'un tel protocole est trop ambitieux et que, trop détaillé, il risque de rester lettre morte. S'appliquant à une portion du territoire, un tel traité serait exceptionnel; il n'en est rien puisque existe déjà des traités de ce type concernant un espace fragile spécifiquement délimité comme la Convention Alpine de 1991 dont on notera que 4 Parties sur 8 sont déjà Parties à la Convention de Barcelone. Le coût de la mise en œuvre du protocole sur les zones côtières ne sera pas négligeable, mais il faudrait le comparer au coût social et environnemental résultant d'une absence de protocole. Son application nécessitera certaines réformes législatives et institutionnelles nationales incontestables, mais variables selon l'état de la gestion intégrée dans chaque pays.

28. Un protocole détaillé semble pourtant la solution idéale. Il valorise et traduit juridiquement toutes les méthodes, internationalement évaluées, de gestion intégrée des zones côtières en répondant concrètement aux demandes répétées d'un encadrement juridique sérieux. La zone côtière étant un ensemble complexe, il est normal que les normes s'y appliquant le soient également. C'est probablement une garantie de son efficacité, à la condition que les Etats soient, bien entendu, convaincus de l'urgence d'agir pour assurer le développement durable des zones côtières. L'avantage économique d'un tel protocole serait certain dans la mesure où la zone considérée pourra maîtriser son développement et donc préserver un capital, en particulier dans le domaine du tourisme et des activités liées à la mer. Avec un tel protocole, les Etats seront plus incités à faire évoluer leur législation et leurs pratiques locales en raison de l'effet d'entraînement que le protocole produira. Ce sera un instrument permettant une cohésion des politiques faisant suite à une fragmentation qui a montré ses effets néfastes. Le protocole deviendra alors le prolongement logique des efforts antérieurs du système de Barcelone pour assurer sur le long terme un développement durable réel.

### **C. Le protocole intermédiaire**

29. Par définition, cette option peut être considérée comme un compromis, option combinant A et B. C'est au niveau de la formulation plus ou moins détaillée que la différence pourra se

faire. Sans qu'il soit nécessaire de donner ici des précisions, on peut considérer que cette option intègre les dispositions du protocole-cadre, considérées comme un minimum, et abandonne l'une ou l'autre des dispositions du protocole développé. Une certaine souplesse serait introduite afin de rassembler le plus grand nombre d'Etats autour d'un projet commun de protocole, ce qui en tout état de cause ne devrait pas déboucher sur un texte vidé de tout contenu opérationnel. Les justifications générales déjà énoncées sont, bien entendu, valables aussi dans cette option.

30. Présentée comme un compromis, l'option pourrait être considérée comme la solution la plus pratique. Il peut sembler contradictoire que, en acceptant le principe d'un protocole juridiquement contraignant obligeant les Etats à prendre en compte plus sérieusement les menaces qui pèsent sur le littoral, et dans le même temps de refuser de donner un plein effet aux mesures envisagées. Bien sûr, il y a un risque de la choix de cette option, principalement dû au fait qu'en choisissant la solution intermédiaire on en réduit la version développée dont a dit qu'elle était la plus adéquate. Mais, compte tenu de la situation socio-économique et politique de la région, nous devons garder à l'esprit qu'en recherchant une solution médiane on risque de dénaturer l'ensemble en affaiblissant les moyens d'intervention et de pression des organes internationaux de suivi du protocole, et de réduire l'efficacité du processus de gestion intégrée et la dynamique qu'il implique. En n'allant pas jusqu'au bout d'un mécanisme considéré aujourd'hui comme indispensable, on prive le protocole de toutes ses potentialités, mais aussi des capacités de synergie qu'il induit avec les autres conventions et protocoles.

31. En conclusion de ce résumé:

- Un protocole sur la gestion intégrée et durable des zones côtières de la Méditerranée est nécessaire et il vient à son heure.
- Il devrait être le plus complet possible pour bien traduire juridiquement les exigences méthodologiques de la gestion intégrée d'un espace complexe mer –terre.
- Ce protocole est indispensable juridiquement pour permettre la mise en œuvre complète et effective de la Convention de Barcelone et de ses protocoles.
- Ce protocole est inédit et nécessitera une rédaction minutieuse pour tenir compte des conventions et protocoles déjà existants, des bilans des divers programmes d'expérimentation et des législations nationales.
- Ce protocole peut être plus ou moins souple dans son contenu tout en étant contraignant.
- Ce protocole doit avoir un contenu néanmoins substantiel pour permettre une application concrète et avoir un véritable effet d'entraînement sur les Etats Parties et sur l'ensemble des acteurs économiques et sociaux concernés.

Au regard de cette synthèse, l'option C, c'est-à-dire le protocole intermédiaire, semble pour l'instant être la solution la plus facilement envisageable.

## 2. INTRODUCTION

La Douzième réunion ordinaire des Parties contractantes à la Convention de Barcelone et à ses Protocoles, qui a eu lieu à Monaco du 14 au 17 novembre 2001, a approuvé une recommandation (II-C-4) invitant les Parties à “élaborer une étude de faisabilité concernant un instrument régional légal sur la gestion durable des zones côtières”. Cette initiative fait suite à un nombre important de travaux, d’activités et de recommandations visant à souligner la nécessité de prendre en compte la fragilité des zones côtières dans les politiques de développement durable de la Méditerranée, en prenant acte de la multiplicité et de la complexité des problèmes rencontrés dans la gestion des zones côtières des différents Etats Parties à la Convention de Barcelone et à ses Protocoles.

Cette initiative prépare également, sur le plan juridique, la mise en œuvre de l’engagement des Parties contractantes à la Convention de Barcelone amendée le 10 juin 1995. En effet, les Parties ont alors voulu donner une place particulière au littoral dans ses rapports avec la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. D’abord l’intitulé même de la Convention de Barcelone a été modifié significativement pour devenir “Convention sur la protection du milieu marin et du littoral”, et de plus l’article 4-3-e de la Convention amendée énonce une obligation nouvelle précise selon laquelle les Parties: “s’engagent 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”.

On notera dès l’abord qu’une différence de terminologie peut être constatée entre le texte de la Convention amendée et la recommandation adoptée par les Parties à Monaco. Cette différence ne soulève pas de difficultés. Elle traduit simplement la diversité du vocabulaire utilisé pour exprimer des idées nouvelles semblables. Si le mandat arrêté à Monaco évoque la gestion “durable” et non la gestion “intégrée”, on sait que la gestion intégrée doit nécessairement être durable et que la gestion ne peut être durable que si elle est intégrée. Les deux concepts se rejoignent nécessairement. Par souci de clarté on utilisera de préférence, dans le présent rapport, l’expression qui figure dans la Convention elle-même, à savoir: gestion intégrée.

Quant à l’espace pris en considération, la Convention mentionne le “littoral” alors que la recommandation de Monaco utilise l’expression “zone côtière”. Là encore, cette différence n’est que mineure et trouve probablement son explication dans des nuances de traduction entre l’anglais et le français. On conservera “zone côtière” en constatant l’utilisation indistincte des deux expressions dans le système conventionnel de Barcelone<sup>1</sup> et du fait de l’utilisation uniforme de “coastal” en anglais<sup>2</sup>. La terminologie généralement utilisée par le Conseil de l’Europe et par la Communauté Européenne est celle de “zone côtière”. La pratique du Plan d’Action pour la Méditerranée et du CAR/PAP consiste à utiliser également l’expression “gestion intégrée des zones côtières” que nous conserverons.<sup>3</sup>

### 2.1. Présentation générale de la gestion des zones côtières en Méditerranée

Les zones côtières, d’une extrémité à l’autre de la Méditerranée, sont confrontées par des pressions et des problèmes aigus qui imposent des menaces graves sur leurs ressources et la

---

<sup>1</sup> “Littoral” dans le titre et aux articles 1-2 et 4 –3- e de la Convention amendée; “zone côtière” aux articles 2-1, 5-1 et 9-1 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées.

<sup>2</sup> Avec toutefois des différences quant à la qualification de l’espace côtier considéré qui, en anglais, est “region” dans le titre de la Convention amendée, “areas” à l’article 1-2, et devient “zones” à l’article 4-3-e.

<sup>3</sup> Ou le sigle français GIZC, ce qui correspond en anglais à “integrated coastal area management” (ICAM) ou à “integrated coastal zone management” (ICZM).

viabilité même des activités économiques. L'importance des zones côtières est largement reconnue tout autant que le besoin d'agir dans l'avenir immédiat dès lors que les pressions sur cet environnement fragile deviennent de plus en plus grandes. La croissance démographique sur les rives Sud, le changement des systèmes de production agricole vers des usages plus intensifs et dépendants des ressources, d'abord au Nord et ensuite au Sud, ainsi que le développement industriel, l'expansion des infrastructures de transport et surtout le développement touristique, conduisent à une concentration accrue des populations et des activités économiques dans les zones côtières. Les conséquences en sont les suivantes:

- L'urbanisation côtière due principalement à la concentration de la population et au développement incontrôlé du tourisme et des activités récréatives (résidences secondaires). Cela est évident dans la plupart des pays du sud méditerranéen mais également dans le nord, comme c'est le cas en Grèce et en Italie. La promotion rapide et incontrôlée des terrains, qui va main dans la main avec la spéculation foncière, a eu des effets très négatifs sur l'environnement et le paysage côtier. Elle a encouragé l'abandon et la disparition de terrains agricoles et d'activités traditionnelles, tout en renforçant les pressions sur les écosystèmes, menant ainsi à la perte d'habitats. La réduction des ressources côtières rares telles que l'eau, est un autre résultat de ce processus. L'érosion des sols et la désertification posent déjà un problème plutôt commun à la majorité des pays méditerranéens. La destruction des défenses naturelles de la côte et la réduction de l'apport de sédiments fluviaux sont également le résultat d'un développement urbain rapide et étendu.
- La pollution constitue un autre problème critique. Le manque d'une infrastructure appropriée a entraîné des problèmes graves de pollution sur des zones bien définies. Selon le Livre Blanc récemment publié (PNUE/PAM/PAP, 2001a) "environ 100 points chauds prioritaires ont été identifiés dans 19 pays méditerranéens". L'industrie et les centres urbains sont les principales sources de pollution. Tenant compte du temps de régénération des eaux de mer, il est évident que le rejet incontrôlé des déchets solides va continuer à impacter cette zone sur un futur particulièrement pérenne.
- La diminution des ressources renouvelables et non renouvelables et, dans certains cas, la perte de ces dernières, associées à l'altération des principaux processus écologiques, constituent un problème critique, parfois même une menace au développement durable de la zone. La pêche diminue en raison de la surexploitation. Les ressources en eau sont limitées, souvent surexploitées pour satisfaire la demande accrue en eau par l'agriculture et le tourisme. La surexploitation et la salinisation des nappes phréatiques qui en résulte, sont devenues un modèle propre à l'ensemble du bassin méditerranéen, particulièrement à sa partie Sud et à la plupart sinon à toutes les îles. Cela est également à l'origine d'une réduction dramatique des flux d'eau alimentant la mer Méditerranée et des apports de sédiments qui en dépendent. La déforestation joue un rôle important dans la modification du cycle hydrologique qui constitue un des problèmes majeurs dans la région.
- L'augmentation des risques environnementaux et autres, dus aux changements climatiques et à l'élévation du niveau de la mer, ainsi que le risque accru de sécheresse, d'inondations, d'orages, de changement des processus d'érosion et de désertification, d'érosion côtière, de changement de la température et de la salinité de la mer, de réduction de la biodiversité.
- La menace accrue à l'identité culturelle, au patrimoine et à la diversité de la zone, due à des facteurs externes (mondialisation) et internes (urbanisation rapide des zones côtières avec les impacts que celle-ci produit sur les structures socio-économiques). Les paysages naturels et créés par l'homme ont été sérieusement détériorés à plusieurs endroits.

Les questions précitées doivent être étudiées dans un contexte socio-économique et institutionnel plus large de la zone.

### **2.1.1. Niveau national**

Le contrôle du développement côtier est une des principales questions dans le bassin méditerranéen du fait que dans la plupart des pays un pourcentage élevé de la population vit sur le littoral où est également implanté bon nombre d'activités économiques. Certains pays disposent d'une législation spécifique pour contrôler le développement côtier. Plusieurs actions peuvent être citées, telles que les plans de gestion des zones côtières, les agences spécialisées pour la protection et la gestion des zones côtières, les réseaux de contrôle et de suivi continu, les instruments de contrôle du tourisme y compris les instruments économiques en relation avec la promotion des formes alternatives de tourisme.

Cependant, du point de vue institutionnel, la prise en charge de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde entier revient au niveau national, malgré le fait que bon nombre de problèmes sont de nature régionale ou locale. Les réponses varient selon les particularités du stade de développement, du contexte institutionnel et des problèmes d'environnement-développement. Il est évident qu'il existe plus d'une voie de mise en œuvre de la GIZC. En Méditerranée, il n'y a que peu d'exemples d'une politique intégrée de gestion côtière à l'échelle nationale et les applications pratiques sont encore plus rares. Face aux problèmes récurrents des zones côtières, les politiques côtières nationales dans les pays méditerranéens sont de nature plus prescriptive qu'incitative. Elles reposent sur le rôle traditionnel des gouvernements opposé à la gouvernance. Des approches centrées plutôt sur les processus que sur les résultats, ainsi que des modes de gestion participative, pourraient constituer un pas en avant.

Dans cette époque de mondialisation, les systèmes administratifs nationaux, en dépit de leur rôle principalement réglementaire, recherchent de plus en plus souvent des partenaires aux niveaux infra-national ou local (ou même régional) qui puissent offrir des avantages comparatifs spécifiques. A l'échelle locale, on observe une diversité d'initiatives (PAC, etc.) affichant des niveaux variés de performance, de réussite et d'échec. Il est nécessaire que les communautés méditerranéennes se développent et fonctionnent comme des partenaires forts, coopératifs et inventifs dans le processus décisionnel de gestion des zones côtières. Bien que les problèmes côtiers soient pour la plupart très localisés, on a tout intérêt à soutenir une action commune. Cette action commune exige un cadre commun, ce qui implique la nécessité de créer une vision partagée de l'avenir de la région méditerranéenne.

### **2.1.2. Niveau international**

Par rapport aux autres régions du monde, la Méditerranée est probablement la plus avancée en termes de coopération en matière de GIZC. Cette coopération repose sur la base solide représentée par le Plan d'Action pour la Méditerranée et, plus récemment, certains autres forums tels que le Partenariat Euro-méditerranéen. Le niveau régional est donc très important en Méditerranée et le restera certainement dans l'avenir.

Dans le cours de ces dernières années, la GIZC a été mise en exergue de manière systématique à travers différentes initiatives nationales et internationales dans le contexte du Plan d'Action pour la Méditerranée, de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable, du Programme Environnemental d'Assistance Technique pour la Méditerranée, de l'Union Européenne et du Partenariat Euro-méditerranéen. Les projets PAC et les projets de démonstration de l'UE sur la GIZC comptent parmi les tentatives faites pour mettre en œuvre de telles initiatives.

Les préoccupations précitées ont débouché sur la préparation des documents "Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales en Méditerranée" ((PNUE/PAM/PAP, 1995), "Formulation et mise en œuvre des projets du PAC - Guide pratique" (PNUE/PAM/PAP, 2000) et "Evaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes: Expériences du METAP et du PAM" (PNUE/PAM/PAP, 1998). Des tentatives similaires ont

également été entreprises dans le contexte européen et présentées dans “Vers une stratégie européenne pour la GIZC” et “Leçons provenant du Programme de démonstration de la Commission Européenne sur la GIZC”.

### **2.1.3. Lacunes entravant une GIZC plus efficace**

La gestion intégrée des zones côtières est un processus dynamique et continu qui facilite le dialogue entre les parties concernées et soutient la coopération en tant que base pour la coordination d'actions. La coopération entre les partenaires régionaux dans la GIZC a été établie. Par ailleurs, il y a des actions qui contribuent à la promotion de la GIZC mais cela ne signifie pas nécessairement qu'elles sont coordonnées. Bien que, par rapport à d'autres régions du monde, la coopération régionale en Méditerranée est très avancée en termes d'ampleur et de longévité, il y a toujours des entraves à une GIZC plus efficace. Ces lacunes peuvent être identifiées dans chacune des étapes du processus de GIZC, à savoir: gestion des données et informations, planification, gestion, prise de décisions, suivi, évaluation et mise en œuvre. Il faut souligner en particulier:

- Malgré le fait que les zones côtières méditerranéennes ont toujours été au centre des préoccupations, permettant ainsi d'acquérir une bonne connaissance qualitative des dynamiques en jeu, l'étendue des problèmes reste encore mal connue, ce qui ne facilite pas l'élaboration d'une politique régionale.
- Les indicateurs en relation avec la GIZC ne sont pas encore développés et il n'y a pas de mécanisme ou de processus permettant leur utilisation dans le cadre du processus de prise de décisions à long terme.
- Il n'y a pas encore de *vision stratégique* de la Méditerranée. La GIZC pêche non pas pour ce qui est des objectifs spécifiques et des intentions mais du lancement effectif des interventions, vu l'importance et de la complexité des problèmes des zones côtières en Méditerranée.
- Malgré une coopération bien développée, dans le domaine de la définition des objectifs et des principes il n'y a pas de mécanismes permettant leur adoption par les administrations nationales, si ce n'est sous la forme de procédures administratives très formelles (comme dans le cas des Protocoles).
- Au niveau régional, il n'y a pas de mécanisme assurant une bonne succession des projets, comme cela a été souligné dans les recommandations des Parties contractantes relatives à la gestion intégrée des zones côtières.
- Malgré le consensus obtenu au niveau régional, les préoccupations correspondantes au niveau local sont peu évidentes.

## **2.2. Expériences tirées d'autres régions**

La gestion intégrée des zones côtières est devenue un thème majeur des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. La Charte européenne du littoral, adoptée en Crète le 8 octobre 1981, affirme: "l'existence de frontières politiques séparant les éléments d'une même zone littorale naturelle justifie la coordination des schémas d'aménagement", et ajoute: "la coopération devrait être rendue obligatoire pour certaines études d'impact concernant les implantations importantes dans les régions frontalières"<sup>4</sup>. Le milieu

---

<sup>4</sup> Charte européenne du littoral, adoptée par la Conférence plénière des régions périphériques maritimes de la CEE adoptée avec les représentants des institutions de la Communauté

marin et le milieu côtier sont bien évidemment indissociables face aux pollutions tant maritimes que terrestres. Cette donnée géographique et écologique conditionne les politiques nationales et les initiatives internationales. L'aspect transfrontalier des zones côtières s'impose aux divers acteurs et explique la nécessité d'une prise en compte juridique concertée au plan international.

Plusieurs expériences existent tant au plan strictement national qu'international. Elles sont pour la plupart incomplètes et peu satisfaisantes car leur encadrement juridique est généralement insuffisant, ce qui renforce la nécessité pour la Méditerranée de prévoir un encadrement juridique adapté et innovant.

Au plan national, en 1993, Sorensen avait identifié plus de 140 exemples de projets de gestion intégrée des zones côtières (Sorensen, 1993). En Méditerranée, plus de 70 expériences ont été identifiées par le CAR/PAP. Ces expériences sont limitées à une zone restreinte. On peut évoquer un exemple français et les leçons tirées par le Conseil de l'Europe dans son modèle de loi nationale. En France, la loi a prévu depuis 1983 un document de planification territoriale qui porte à la fois sur la zone maritime et la zone terrestre contiguë<sup>5</sup>: le schéma de mise en valeur de la mer. Le premier de ces documents de planification intégrée du littoral concerne la Méditerranée. Il a été approuvé par Décret du 20 avril 1995 et vise l'étang de Thau et sa façade maritime. Il couvre l'étang salé de Thau, le port et la ville de Sète, neuf communes riveraines de l'étang et une façade maritime s'étendant à trois milles marins au large. A partir d'une détermination de la vocation des différentes zones et de l'examen de la compatibilité des usages entre les divers agents économiques et sociaux de la région, le schéma, qui s'impose juridiquement aux municipalités, énonce des recommandations et fixe des prescriptions pour l'exercice de certaines activités dans la zone. Il a fait l'objet d'une longue négociation et concertation avec tous les intérêts publics et privés en cause. C'est un exemple intéressant d'intégration territoriale entre espace marin, fluvial et terrestre qui permet d'ignorer la frontière juridique et administrative interne entre domaine public maritime de l'Etat et territoire privé ou des collectivités locales. Mais il s'agit d'une expérience limitée dans le temps. Par ailleurs, un récent rapport officiel lance un message d'alerte en direction des pouvoirs publics: "le littoral est un patrimoine national en péril et si l'on n'y prend pas garde, notre pays gaspillera des atouts et des ressources qui ne sont pas renouvelables. En effet, la brutalité et l'ampleur des mutations sociales à l'œuvre sur nos rivages y provoquent de multiples conflits d'usage. Elles mettent en péril l'identité sociale, culturelle et économique du littoral. Elles témoignent également d'un déficit de démocratie pour traiter ce territoire..."<sup>6</sup>. Ce constat lucide pourrait s'appliquer à pratiquement tous les Etats de la Méditerranée.

Tirant les leçons des difficultés nationales rencontrées dans la gestion des zones côtières, le Conseil de l'Europe a élaboré en 1999 un modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et un code de conduite européen des zones côtières (Conseil de l'Europe, 1999). Ce document non contraignant devrait servir de source d'inspiration pour les législations nationales. Il précise le contenu juridique du concept de gestion intégrée des zones côtières en développant le contenu juridique de l'intégration au plan territorial et au plan institutionnel, ainsi qu'au niveau de la planification et du pouvoir de décision. Toute une série de questions de fond est également abordée: connaissance et délimitation des zones côtières, instruments incitatifs et financiers, propriété foncière, libre accès au rivage, activités de loisirs, protection des écosystèmes et des espaces naturels fragiles, lutte contre l'érosion et contre les pollutions, information et participation du public. L'article 17 ainsi que le titre 17 et les articles 80 à 83 du

---

européenne et du Conseil de l'Europe et approuvée par une résolution du Parlement européen le 18 juin 1982.

<sup>5</sup> Article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, instituant les "schémas de mise en valeur de la mer"; voir J.M. Lannuzel, le schéma de mise en valeur de la mer comme expérience de politique intégrée du littoral, L'Harmattan, Paris, 1997, p.81.

<sup>6</sup> Rapport du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire par M. Alduy et Mme Bersani, Paris, 9 juillet 2003 (voir Le Monde, 10 juillet 2003, p. 11).

modèle de loi sont consacrés à la coopération internationale concernant les zones côtières transfrontalières. Des plans de gestion des zones côtières transfrontalières sont préconisés en associant les populations en application du principe de l'égalité d'accès et de la non discrimination. La nécessité d'une action internationale en la matière avait été réclamée déjà depuis de nombreuses années tant au sein du Conseil de l'Europe que de l'OCDE.

Dans sa Résolution du 26 octobre 1973 (73-29) relative à la protection des zones côtières, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe considérait nécessaire "une action internationale concertée au niveau universel et régional compte tenu de la solidarité du milieu marin" et invitait les Etats au point 16 à:

*"coopérer étroitement entre eux lorsqu'ils ont des zones littorales contiguës en vue:*

- *d'harmoniser leurs différentes réglementations et de coordonner leur action en matière de protection des sites, de la flore, de la faune et de la lutte contre la pollution;*
- *d'entreprendre lorsque cela apparaît opportun, des actions communes telles que la gestion de parcs internationaux ou la mise en commun de moyens de surveillance et de lutte contre la pollution".*

L'OCDE, pour sa part, dans sa Recommandation C(92)114 du 23 juillet 1992 sur la gestion intégrée des zones côtières (OCDE, 1992) souhaitait que:

*"la coopération internationale concernant la gestion des zones côtières partagées ou communes soit renforcée par les organismes internationaux existants de gestion des zones côtières ou par des organismes aux compétences élargies, en élaborant et veillant à l'application d'un plan d'action intégré compatible avec d'autres initiatives dans ce domaine".*

Au plan international on évoquera l'expérience de la mer de Wadden et le programme de démonstration de l'Union Européenne. La mer de Wadden est une zone maritime et côtière qui s'étend au large des Pays-Bas, de l'Allemagne et du Danemark. Ces trois Etats ont mis en place une coopération depuis 1978 avec une conférence trilatérale, un secrétariat commun et des groupes de travail<sup>7</sup>. Fonctionnant sur la base d'accords intergouvernementaux assez informels, ces trois Etats ont adopté en 1997 un plan de gestion intégrée de la mer de Wadden qui fixe des objectifs communs. Mais il ne s'agit que d'un accord politique. Les actions prioritaires portent sur: le paysage et la culture, les eaux et les sédiments, les zones humides, l'estran, les plages et les dunes, les estuaires, les zones maritimes (jusque 3 milles à partir des lignes de base), les zones rurales, les oiseaux, les mammifères marins. Depuis 1999 un projet de convention internationale vise à transformer cette expérience en une action durable et juridiquement garantie. Il s'agirait de la première convention régionale sur la gestion intégrée des zones côtières.

Sur la base d'une résolution du Conseil de l'Union Européenne du 6 mai 1994 visant à l'élaboration d'une stratégie communautaire pour la gestion intégrée des zones côtières, la Commission des Communautés Européennes a lancé un vaste programme de démonstration en 1996. Ce programme s'appuyait sur 35 projets locaux et régionaux, le plus souvent nationaux, mais parfois frontaliers et donc internationaux. Parmi eux 12 programmes concernaient la Méditerranée. Les constats pratiques tirés de ces études de cas ont été les suivants:

- une information insuffisante et inadaptée sur l'état des zones côtières et sur l'impact réel des activités humaines sur l'écologie des zones côtières;
- une coordination insuffisante des diverses autorités et administrations concernées;
- une participation et une consultation insuffisante des acteurs concernés.

---

<sup>7</sup> Site web: <http://www.irwc.ribeamt.dk>

La Communauté Européenne a pu alors tirer de ces expériences une stratégie européenne pour le futur qui a donné lieu à une Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 (Parlement Européen, 2002, p.24)<sup>8</sup>. Une action européenne concertée apparaît nécessaire pour mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières (considérant 14). Elle est urgente compte tenu de l'accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières, de l'augmentation de la population côtière et du développement des infrastructures à proximité des côtes et sur le littoral (considérant 15). L'objectif poursuivi englobe les objectifs du développement durable:

*“Il est essentiel de mettre en œuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles, et qui préserve l'intégrité de cette ressource importante tout en tenant compte des activités et des usages locaux traditionnels qui ne représentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles et pour l'état de préservation des espèces sauvages de la faune et de la flore côtière”.*

L'approche stratégique repose sur une approche par écosystème et une gestion durable des ressources naturelles des composantes marines et terrestres du littoral, en améliorant la coordination des mesures prises afin de gérer l'interaction mer-terre qui est la clé de la gestion intégrée territoriale. La Recommandation demande aux Etats membres de procéder à un inventaire national complet avant d'élaborer une ou plusieurs stratégies nationales sur la base d'une série de principes énoncés au chapitre II.

Le chapitre V de la Recommandation est consacré à la coopération et apporte d'utiles éléments en vue du projet de Protocole à la Convention de Barcelone. Il invite en effet expressément les Etats membres à mettre en œuvre les conventions existantes avec les pays non-membres de l'Union Européenne qui bordent la même mer régionale et ceci en vue d'élaborer des mécanismes pour une meilleure coordination des mesures adoptées pour résoudre les problèmes transfrontaliers. Il s'agit là d'une référence précise à la situation de la mer Méditerranée en tant que mer régionale régie par une convention internationale à laquelle est Partie la Communauté Européenne ainsi que quatre de ses Etats membres. Le paragraphe 2 de ce même chapitre V vise à nouveaux les conventions existantes, donc celle de Barcelone, comme lieu approprié de collaboration à la fois avec les institutions de la Communauté et avec les groupes d'intérêts en vue d'une approche commune à l'égard de la gestion intégrée des zones côtières.

Cette Recommandation communautaire n'avait pas d'ambition normative dans la mesure où, comme on le verra ci-dessous dans la partie 3 sur les justifications du Protocole, le droit communautaire traite déjà du littoral à travers plusieurs directives communautaires sur l'environnement qui s'appliquent aussi bien aux espaces terrestres qu'aux espaces maritimes. C'est pourquoi elle se contente d'énoncer des orientations de type méthodologique pour aider les Etats à élaborer leur stratégie nationale. De ce fait, l'initiative des Parties à la Convention de Barcelone, dont la Communauté Européenne elle-même, d'élaborer un protocole sur les zones côtières apparaît comme à la fois une mise en œuvre des obligations de la Convention de Barcelone concernant le littoral et une mise en œuvre du chapitre V de la Recommandation du 30 mai 2002 pour une mer régionale. Bien entendu, le futur Protocole devra s'inspirer directement des principes énoncés dans cette Recommandation.

### **3. JUSTIFICATIONS D'UN INSTRUMENT JURIDIQUE RÉGIONAL**

---

<sup>8</sup> Recommandation relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe du 30 mai 2002, JOCE, L 148 du 6 juin 2002.

L 'élaboration d'un instrument juridique régional sur la gestion intégrée des zones côtières repose sur plusieurs justifications qui seront examinées successivement:

- I. Justifications techniques liées à l'état de l'environnement côtier et à sa dégradation continue malgré le PAM;
- II. Multiplicité des travaux, recommandations et livres blancs ayant rencontré un grand succès traduisant un besoin important des Etats mais devenus insuffisants;
- III. Justifications juridiques au regard des droits nationaux;
- IV. Justifications juridiques au regard du droit communautaire;
- V. Justifications juridiques au regard du droit international;
- VI. Justifications juridiques au regard de l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles.

### **3.1. Justifications techniques liées à l'état de l'environnement côtier et à sa dégradation continue malgré le PAM**

#### **3.1.1. Conditions et pressions existantes dans les zones côtières méditerranéennes**

<b>Caractéristiques</b>	<b>Unité</b>	<b>Donnée</b>
Longueur totale de la côte	milliers de km	45.0
Longueur totale de la côte insulaire	milliers de km	17.7
Région littorale méditerranéenne, surface	millions de km <sup>2</sup> /millions de m <sup>2</sup>	1.5/0, 579
Urbanisation	% de la côte	65
Population côtière, total méditerranéen, 1980	millions d'habitants	84.5
Population côtière, total méditerranéen, 2000	millions d'habitants	123.7
Population côtière, total méditerranéen, croissance 1980/2000	%	46
Pression démographique, 2000 (habitants et touristes)	milliers par km de côte	5,700 à 6,600
Pression démographique, 2025 (habitants et touristes)	milliers par km de côte	11,000 à 12,200
Centrales électriques: existantes/planifiées/total méditerranéen	no.	112/43/155
Centrales électriques: existantes/planifiées/total - rive Nord	no.	60/4/64
Centrales électriques: existantes/planifiées/totales - rive Sud	no.	52/39/91

Au cours des siècles de civilisation s'est développé un modèle intensif et complexe d'échanges et de développement, fondé sur la concentration des populations et des activités économiques dans les villes côtières le long du littoral méditerranéen. Les activités humaines qui se développent sur ce littoral méditerranéen génèrent des déchets qui y restent pendant longtemps et causent la pollution. Les substances rejetées dans la mer au cours des dernières deux décennies sont distribuées aussi bien en surface qu'en profondeur et restent présentes pour une longue période. La pollution est hautement concentrée dans certaines zones. Quelques 100 points noirs prioritaires ont été identifiés dans 19 pays méditerranéens. Bien que ces zones n'abritent par tous les sites pollués du bassin méditerranéen, elles représentent la majeure partie de la charge polluante pour les contaminants domestiques ou industriels.

Ceux-ci affectent de manière négative les zones marines, causant la dégradation de l'écosystème marin, la réduction de la biodiversité et la dégradation des ressources marines vivantes. La perte et la dégradation des zones humides (de 3 millions d'hectares à l'époque

romane à 200.000 hectares en 1994, soit une réduction de 93%) ont été identifiées comme une menace sérieuse pour de nombreuses espèces aquatiques, particulièrement les espèces d'oiseaux pratiquant le littoral méditerranéen.

A l'heure actuelle, les changements à long terme dans le cycle hydrologique, qu'ils soient naturels ou causés par l'homme, représentent un problème crucial au niveau de la région méditerranéenne, particulièrement en relation avec l'importance des ressources en eau pour bon nombre de pays riverains. Les problèmes liés à l'eau concernent la dégradation de l'eau due à la salinisation et la perte des ressources en eau souterraines; la réduction de l'apport de sédiments par les fleuves, contribuant à l'érosion côtière; la destruction des protections naturelles de la côte, telles que les dunes de sable et les cordons côtiers, au profit de l'urbanisation sur le littoral; la surexploitation des eaux souterraines, renforçant l'affaissement des terrains du fait de l'abaissement des surfaces piézométriques des nappes aquifères confinées et des phénomènes de compactage. En outre, les risques associés de sécheresse et/ou d'inondation portent préjudice au développement côtier.

L'urbanisation du littoral est conditionnée par la croissance démographique accompagnée de la croissance de l'activité économique dans la région méditerranéenne, avec des conséquences importantes. La conséquence générale en est un déséquilibre spatial entre les zones côtières fortement développées, surpeuplées et caractérisées par une occupation des sols et une consommation intensives, et les zones de l'intérieur moins développées, avec des densités beaucoup plus faibles et une économie moins dynamique. Une phase de "rééquilibrage" spatial en Méditerranée semble poindre dans certaines zones autour du bassin, laquelle pourrait permettre de déplacer le développement des centres urbains côtiers vers les zones rurales de l'arrière-pays. Le développement de nouvelles activités économiques, telles que l'aquaculture, est responsable de la dégradation de l'environnement côtier. Dans la plupart des cas, ces activités entrent en conflit avec les activités existantes ou planifiées, par exemple le tourisme et la récréation. Par ailleurs, l'urbanisation du littoral est liée à une utilisation intensive des sols dans les zones côtières, conduisant à des conflits d'usage et à l'artificialisation de la ligne de côte.

La plupart des questions précitées sont interdépendantes et forment une grille complexe de relations. Toutefois, l'urbanisation du littoral peut être identifiée comme un processus critique, responsable dans une grande mesure de la dégradation de l'environnement aussi bien terrestre que marin des zones côtières, et des conflits accrus souvent observés. L'urbanisation est un processus socio-économique très complexe, nécessitant une action adéquate dès les débuts de la planification et un aménagement du territoire soucieux de l'environnement.

### **3.1.2. Changements anticipés**

Le document "Avenirs du bassin méditerranéen: le Plan Bleu", publié en 1989, contient une série de "scénarios" prospectifs à l'horizon 2025 concernant la population et l'urbanisation pour cinq secteurs économiques (agriculture, industrie, énergie, tourisme et transports), et pour leurs interactions avec les ressources naturelles et l'environnement (sols, forêts, eaux, régions littorales et mer).

Les points cruciaux de chacun de ces scénarios sont les suivants:

- Un scénario tendanciel de référence **T1** qui prévoit en principe l'extension de la situation actuelle.
- Un premier scénario, moins favorable que le scénario de référence, appelé scénario tendanciel aggravé **T2**, qui prévoit une faible croissance de l'économie mondiale et concerne pratiquement tous les secteurs. Le financement de la protection de l'environnement sera modeste, avec des mesures individuelles prises tardivement et insuffisantes, selon un cadre réglementaire mal ou peu appliqué et avec des retards à

tous les niveaux. La croissance démographique et urbaine atteindra son niveau maximum, avec des villes souffrant de services mal gérés et de mauvaises conditions sanitaires. Suivant un tel scénario, il est très probable sinon certain, qu'une rupture sociale et géopolitique se produira bien avant l'an 2025, comme cela est apparu dans certains événements, et qu'une réorientation des politiques et des comportements, c'est-à-dire un changement dans le scénario, sera nécessaire.

- Un second scénario, appelé scénario tendanciel modéré **T3**, qui prévoit une récupération économique globale. Malgré le fait que les moyens légaux et financiers et les outils techniques pour la protection de l'environnement seront plus disponibles, ce scénario s'est paradoxalement avéré le plus défavorable à l'environnement du fait du niveau accru d'activité dans tous les secteurs économiques et des retards dans l'application de mesures qui viseront plutôt à combattre qu'à prévenir la pollution. Dans ce type de développement peu soucieux de l'environnement, la pression sur les zones côtières sera particulièrement forte parce que la majorité des activités y sera concentrée, créant ainsi des conflits d'usage sérieux. Une grave crise économique et des endommagements écologiques irréversibles peuvent résulter de cette situation (Grenon et Batisse, 1989).

Ces deux scénarios extrêmes montrent des problèmes de développement, en particulier pour les pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen, dans un climat international compétitif. Les deux aboutissent à des situations instables, soit à travers une détérioration accrue des conditions socio-économiques dans un certain nombre de pays, qui encouragera l'instabilité géopolitique du bassin, soit à travers la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles.

Il est évident que pour inverser ces tendances, une coopération internationale est indispensable. En addition à la coopération internationale, les scénarios alternatifs se distinguent par une approche complètement différente des problèmes environnementaux, telle que l'internalisation des coûts de protection et de prise de décisions, une centralisation moins prononcée au profit d'une meilleure coordination des activités, une implication plus importante des communautés locales dans la prise de décisions et la gestion, etc.

### **3.1.3. Problèmes côtiers et nécessité d'une GIZC**

Il est évident que les zones côtières méditerranéennes affrontent des problèmes sociaux, économiques et environnementaux complexes, qui réclament une attention particulière. Ceux-ci exigent des interventions à long terme et la mobilisation à tous les niveaux administratifs.

En Méditerranée, on s'est vite rendu compte que les problèmes de qualité du milieu marin sont liés aux activités humaines, concentrées pour la plupart d'entre elles dans l'espace littoral. De ce fait, la protection de l'environnement a très vite été associée au contrôle des activités humaines dans les zones côtières. La **gestion intégrée des zones côtières** (GIZC) a été largement reconnue comme un cadre cohérent pour l'organisation des actions de gestion de ces zones.

D'évidence, presque toutes les zones côtières produisent ou soutiennent une multiplicité de produits et de services. Il est également hors de question que les ressources côtières soient utilisées exclusivement par un quelconque groupe d'intérêts. Qui plus est, les sédiments, la mer et l'air peuvent transférer les impacts locaux au sein d'une zone plus large créant ainsi un complexe de relations spatiales, économiques, sociales et environnementales. Il en résulte que les solutions sectorielles sont inadéquates et ne font habituellement que déplacer le problème entre les ressources, les produits et les services et entre différentes communautés et zones adjacentes. Au fur et à mesure que les pressions augmentent, il devient important de résoudre correctement et efficacement les problèmes et les conflits. Il devient essentiel de créer des mécanismes adaptés à la complexité des zones côtières dans les différents systèmes économiques et sociaux, pour assurer que tous les coûts environnementaux soient intégrés

dans le processus décisionnel et non pas simplement transférés vers d'autres zones ou vers les générations à venir. En d'autres mots, on constate un grand besoin de réunir les activités sectorielles pour assurer un cadre de gestion côtière communément acceptable. Malgré les efforts du PAM, un tel cadre n'a pas jusqu'ici suscité un grand intérêt.

L'interdépendance complexe et étroite des activités et des ressources explique la raison pour laquelle l'approche sectorielle n'a pas démontré une grande efficacité dans la gestion des zones côtières. Ce qui est perçu comme étant efficace et approprié pour un secteur peut très bien être inadéquat ou incorrect pour un autre. De ce fait, il a été reconnu que la gestion efficace des zones côtières devrait être fondée sur l'analyse des activités individuelles et de leurs impacts sur l'environnement, mais également sur les effets croisés et leur influence sur les ressources côtières.

La GIZC est un processus continu, proactif et adaptatif de gestion des ressources pour le développement durable de l'environnement dans les zones côtières. L'objectif général de la gestion intégrée des zones côtières est de prévoir la meilleure utilisation à long terme et durable des ressources côtières, ainsi que la conservation perpétuelle de l'environnement côtier le plus avantageux. La gestion des ressources côtières et la conservation de l'environnement, qui constituent la motivation de la GIZC, ne sont pas compatibles avec la croissance économique. Dans les faits, le développement économique amélioré à long terme peut et doit être la locomotive globale de la GIZC. Spécifiquement, la GIZC vise à:

- renforcer la coopération sectorielle, par exemple à travers la formation, la législation;
- préserver et protéger la productivité et la biodiversité des écosystèmes côtiers, en évitant la destruction des habitats, la pollution et la surexploitation;
- promouvoir un développement rationnel et une utilisation durable des ressources côtières.

Le fondement même de la GIZC repose dans une compréhension claire des relations entre la société et l'environnement. Dès lors que les ressources côtières peuvent être utilisées en même temps par plusieurs secteurs économiques et acteurs sociaux, la clarification et la compréhension de leurs utilisations et de leurs relations est essentielle. Egalement, pour que la GIZC réussisse, un large contexte d'implication des principaux acteurs et groupes d'intérêts est essentiel. Le processus participatif doit se concentrer sur la facilitation d'un dialogue horizontal et vertical, les accords et les compromis entre toutes les parties et acteurs impliqués dans l'aménagement et l'exploitation des ressources côtières, et ce d'une manière globale et intégrée.

La GIZC n'est pas uniquement une affaire gouvernementale mais un processus complexe d'actions concertées, impliquant une multiplicité d'acteurs assumant différents rôles et responsabilités. Dans ce contexte, de nouvelles formes de gouvernance doivent être introduites et des mécanismes appropriés de coopération doivent être établis pour faciliter l'attribution des rôles, le suivi des progrès réalisés, etc. Les ONG, les différentes associations, les acteurs du secteur privé, sont certains des acteurs cruciaux qui doivent prendre part à la GIZC.

### **3.2. Multiplicité des travaux, recommandations et livres blancs traduisant un besoin important des Etats méditerranéens**

Compte tenu de la concentration des populations et des activités dans les zones côtières, la Conférence de l'ONU sur l'environnement et le développement, tenue à Rio en 1992, a souligné la valeur qu'il fallait accorder aux zones côtières en adoptant des approches nouvelles et intégrées pour la gestion des zones côtières et marines (voir chapitre 17.1. A).

En application des recommandations de Rio, les Etats riverains de la Méditerranée ont adopté des instruments importants basés sur l'expérience du Plan Bleu et, plus particulièrement, du Programme d'Actions Prioritaires. Ces instruments définissent les objectifs de la gestion intégrée des zones côtières méditerranéennes et fournissent des recommandations et des orientations pour leur mise en œuvre.

### **3.2.1. Dans le système de Barcelone**

Les instruments adoptés ou approuvés par les pays signataires de la Convention de Barcelone et de ses protocoles, qui comportent des dispositions relatives à la gestion intégrée des zones côtières, sont les suivants:

- Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) - Phase II (PNUE/PAM, 1995);
  - paragraphe 1.4;
  - Annexe I – Résolution de Barcelone sur l'environnement et le développement durable dans le bassin méditerranéen, paragraphe 13;
  - Annexe II – Champs d'activités prioritaires en matière d'environnement et de développement dans le bassin méditerranéen (1996-2005), paragraphe 3.
- Recommandations concernant la Gestion intégrée et durable des zones côtières (PNUE/PAM, 1997), Commission Méditerranéenne du Développement Durable (CMDD);

### **3.2.2. Dans le contexte euro-méditerranéen**

Dans le cadre de la composante environnementale du Partenariat Euro-méditerranéen (EuroMed), établie à Barcelone en 1995, a été adopté, par la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur l'environnement (Helsinki, 1997), le Programme d'Actions Prioritaires à Court et Moyen Termes pour l'Environnement - SMAP (Commission Européenne, 1999). La déclaration correspondante décrit le SMAP plus en détail (paragraphe 1.2 - partie introductive, et paragraphe 2.2, annexe I, ad 4 et annexe B).

### **3.2.3. Au niveau sous-régional**

Au niveau sous-régional il convient de mentionner le Plan d'Action pour l'Adriatique, adopté à la réunion des ministres de l'environnement organisée le 6 juin 2003, à Zadar (Croatie), dans le cadre de l'Initiative adriatique et ionienne (paragraphe 4, point 4) (Ministère de l'Environnement, Croatie, 2003).

### **3.2.4. En tant que documents d'orientation**

Bien qu'ils n'appartiennent pas à la catégorie des instruments adoptés ou approuvés par les pays signataires de la Convention de Barcelone et ses protocoles, il convient de mentionner une pléthore de documents consacrés à la gestion intégrée des zones côtières qui ont été élaborés par le Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions prioritaires (CAR/PAP). Ces documents analysent les documents et instruments disponibles aux niveaux mondial, régional et national, proposent des stratégies et élaborent en détail les recommandations contenues dans les instruments adoptés ou approuvés par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone et ses protocoles. Les plus importants sont les suivants:

- Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen (1995);

- Cadre conceptuel et directives pour la gestion intégrée du littoral et des bassins fluviaux (1999);
- Livre blanc: Gestion des zones côtières en Méditerranée (2001);
- Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée (2001).

### **3.2.5. En tant que résultats de séminaires ou ateliers**

Il faut également mentionner plusieurs réunions et séminaires sur la gestion intégrée des zones côtières, organisés par le CAR/PAP et les autres composantes du PAM à l'intention des Parties contractantes, à savoir:

- Atelier sur les politiques de développement durable des zones côtières méditerranéennes, Ile de Santorin, les 26 et 27 avril 1996;
- Séminaire sur la prospective territoriale en Méditerranée et l'approche des acteurs, Sophia Antipolis, 7-9 novembre 1996;
- Amélioration de la mise en œuvre des Programmes d'Aménagement Côtier, Malte, 17-19 janvier 2002;
- Séminaire sur les instruments légaux et de gestion pour la conservation du littoral méditerranéen, Majorque, 6-8 juin 2002.

Ce dernier séminaire a entre autres recommandé que: "... il serait souhaitable d'adopter, dans le cadre de la Convention de Barcelone, un protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières" (PNUE/PAM, 2002).

Malgré une très bonne avancée dans la définition des objectifs et des principes de la gestion intégrée des zones côtières dans les instruments adoptés ou approuvés par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone et ses protocoles, il n'y a pas encore de mécanismes assurant leur application au niveau national par les Etats riverains. Ces instruments ont le pouvoir de recommandations et appartiennent à la catégorie de soft law qui n'oblige pas les Etats qui les ont adoptés ou approuvés. De ce fait, ils n'ont qu'une importance limitée pour l'enrichissement de la réglementation nationale et l'harmonisation de la législation nationale.

Par ailleurs, il existe une pléthore de directives détaillées qui illustrent l'expérience positive des projets mis en œuvre dans le cadre du Plan d'Action pour la Méditerranée. Même si ces directives peuvent aider et guider les Etats riverains et les autres entités concernées dans la mise en œuvre de la GIZC au niveau national, elles ne représentent pas des documents officiels et manquent d'efficacité et de suivi.

Dans cette situation, trois types d'action sont possibles. La première vise à l'amélioration de la mise en œuvre des directives existantes pour la gestion intégrée des zones côtières sur une base volontaire. La deuxième est l'adoption d'un nouveau instrument du type "soft law" dans lequel seraient réunies les directives et les recommandations existantes et à préparer, sans oublier les dernières expériences positives. La troisième possibilité est l'adoption d'un instrument obligatoire ("hard law") dans lequel seraient incorporées les directives et les recommandations existantes. Les avantages et les défauts de ces options sont élaborés dans les chapitres 5, 6 et 7.

### 3.3. Justifications juridiques au regard des droits nationaux

Malgré la complexité et la gravité des problèmes côtiers en Méditerranée, un aperçu de la législation nationale dans les Etats riverains de la Méditerranée montre que les questions côtières complexes ne sont pas suffisamment prises en compte par le domaine légal (UNEP/MAP/PAP, 2000).

La plupart des pays méditerranéens ont élaboré une législation de base ne réglementant qu'un seul segment de la zone côtière, à savoir le domaine public maritime, avec des dispositions complémentaires concernant l'occupation du sol et la planification urbaine. La plupart des législations nationales ont les mêmes points faibles: l'approche sectorielle et les recouvrements conséquents entre les secteurs, la responsabilité pour la mise en œuvre confiée à un grand nombre d'autorités, et le manque de coordination et de coopération entre les secteurs.

Même dans les pays qui disposent d'une législation spécifique sur les questions côtières, il manque une vision intégrée de leur gestion ou un code légal spécifique permettant d'en réglementer les différents aspects, et des lois spéciales continuent à s'appliquer pour chaque aspect (domaine public maritime, occupation du sol et urbanisation, ports, pêche, prévention de la pollution, etc.)<sup>9</sup>. La législation nationale ne répond que de manière fragmentaire aux problèmes complexes des zones côtières et même cette législation fragmentaire est très souvent appliquée de manière inadéquate.

Les obstacles à une réglementation nationale efficace de la gestion intégrée des zones côtières sont nombreux. Un des obstacles généraux est l'influence limitée des préoccupations environnementales dans la planification du développement dans bon nombre de pays méditerranéens qui placent la priorité sur le développement. Très souvent, on ne dispose pas de données adéquates sur les activités et les processus côtiers, leur interaction et leur impact sur l'environnement.

Bien que tous les états riverains de la Méditerranée réglementent l'aménagement du territoire, ces plans ne concernent que rarement la partie marine de la zone côtière. On peut dire que l'interaction entre la terre et la mer, la côte et l'arrière-pays n'est pas abordée de manière adéquate dans la législation nationale.

Traditionnellement, une grande partie des activités humaines se déroulant sur le littoral sont abordées séparément dans la réglementation et il n'y a pas d'"intégration horizontale". Le partage des responsabilités entre les ministères nationaux concernés n'est pas adéquat et les différents niveaux administratifs et de planification ne sont pas intégrés et coordonnés.

En dépit de la recommandation relative à la participation du public contenue dans la Convention de Barcelone amendée, la législation nationale de la plupart des pays méditerranéens ne prévoit aucune mesure susceptible d'améliorer le niveau de participation du public à la solution des problèmes liés à la gestion intégrée des zones côtières. Le niveau de coopération entre la société civile, le gouvernement et le secteur privé n'est pas satisfaisant.

Malgré le fait que la gestion des zones côtières est principalement la préoccupation des états côtiers méditerranéens, les questions de gestion côtière n'assument pas uniquement l'importance nationale mais ont également une dimension régionale. Compte tenu de l'importance de la gestion côtière pour l'ensemble de la région méditerranéenne,

---

<sup>9</sup> Une innovation mérite d'être mentionnée avec la loi 2003-346 du 15 avril 2003 qui permet de créer au large des côtes de France une zone de protection écologique dans laquelle, en absence de zone économique exclusive comme en Méditerranée, les autorités françaises pourront cependant exercer les compétences reconnues par le droit international relatives à la protection et à la préservation du milieu marin.

particulièrement en ce qui concerne la protection des sites de valeur écologique et paysagère, l'action régionale s'avère essentielle. Cette action devrait viser à promouvoir un instrument régional impliquant un contenu de base commun à toutes les législations nationales.

Etant donné la diversité des zones côtières et des politiques nationales, un tel instrument régional devrait offrir un cadre souple qui tiendrait compte des situations nationales spécifiques. En même temps, il devrait assurer qu'un minimum d'exigences identifiées et acceptées au niveau régional pour une gestion côtière efficace soit satisfait dans les législations nationales. Par conséquent, il est essentiel d'assurer au niveau régional que les législations nationales des pays méditerranéens comprennent une définition adéquate de la zone côtière et que toutes les activités menées dans les zones côtières soient comprises dans la gestion intégrée des zones côtières. La même importance assument l'intégration "verticale" entre les différents niveaux gouvernementaux (local, provincial, national) et l'intégration "horizontale" entre les secteurs gouvernementaux responsables des différentes activités. Les instruments régionaux devraient également cerner les objectifs de base de la gestion intégrée des zones côtières, identifier les champs d'actions prioritaires et envisager des réponses en cas de situation critique. Les questions relatives à la coopération transfrontalière et la participation du public devraient également être abordées.

### 3.4. Justifications juridiques au regard du droit communautaire

Le droit communautaire s'applique déjà aux zones côtières à travers l'ensemble des dispositions juridiques concernant l'environnement et la pêche dans la mesure où le champ d'application territorial du droit communautaire touche tout le territoire national, donc à la fois les eaux intérieures et les eaux territoriales. En matière de pêche, les eaux communautaires s'étendent même à la zone économique exclusive. Mais en Méditerranée seule l'Espagne, parmi les Etats de la Communauté, a établi une zone de pêche.

L'espace considéré est très lié aux particularités des différents politiques en cause (Blanquet et de Grove-Valdeyron, 2001, p.53). Souvent, la limite des 12 milles est directement associée à l'espace "zone côtière"<sup>10</sup> en matière de pêche. Mais plusieurs autres règlements trouvent à s'appliquer dans des zones se situant au-delà ou en deçà des 12 milles. L'annexe 1 du règlement n° 3760/92 instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture fixe pour chaque Etat membre des zones géographiques de restriction de la liberté d'accès qui vont de 3 à 12 milles marins.<sup>11</sup> Le règlement n° 4028/86 se préoccupe de la protection des zones côtières par l'installations de structures artificielles destinées à faciliter le repeuplement halieutique.<sup>12</sup> Une décision prise sur la base de ce règlement rattache la problématique de l'aquaculture à des considérations d'aménagement du territoire littoral en faisant référence aux conflits d'usages dans les zones côtières:

*"les contraintes spatiales et notamment la vive compétition pour l'occupation du littoral sont une des contraintes majeures au développement de l'aquaculture et il est dès lors indispensable de favoriser une politique de définition des sites aquacoles propices à un développement de cette activité intégrée au paysage, ainsi que les initiatives d'assainissement du littoral".<sup>13</sup>*

Dans le domaine des politiques de l'eau la directive cadre sur l'eau du 23 octobre 2000<sup>14</sup> donne une définition assez restrictive des eaux côtières comme étant les eaux "situées en deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au-delà du point le plus proche de

<sup>10</sup> Pour la pêche à l'intérieur de la zone côtière des 12 milles (Règlement n° 894 /97 du 29 avril 1997, JOCE n° L 132 du 23 mai 1997, p.1).

<sup>11</sup> Règlement n° 3760/92 du 20 décembre 1992, JOCE n° L 389 du 31 décembre 1992.

<sup>12</sup> Règlement n° 4028/86, JOCE, n° L 376 du 31 décembre 1986.

<sup>13</sup> Décision n° 92/71 de la Commission du 20 décembre 1991, JOCE n° L 29 du 5 février 1992.

<sup>14</sup> JOCE n°L 327 du 22 décembre 2000.

la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et qui s'étendent, le cas échéant, jusqu'à la limite extérieure d'une eau de transition"; les eaux de transition sont "des masses d'eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eaux douces". Le district hydrographique institué par la directive assure bien la liaison terre-mer puisqu'il est défini comme "une zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées". On notera que la directive-cadre sur l'eau vise expressément à aider la Communauté et les Etats membres à remplir leurs obligations résultant de la Convention de Barcelone et du protocole d'Athènes sur la pollution d'origine tellurique (considérant 21).

De façon plus large, la compétence de l'Agence Européenne pour l'Environnement prévoit que le réseau européen d'observation porte, parmi les priorités, sur "la protection du littoral et du milieu marin".<sup>15</sup>

Si les directives communautaires s'appliquent de jure à la mer territoriale, sauf exception, certaines concernent plus que d'autres la zone côtière par leurs effets. Il en est ainsi des directives sur les eaux de baignade;<sup>16</sup> sur les rejets dans les eaux de certaines substances afin de protéger le milieu marin et côtier;<sup>17</sup> ainsi que de la directive relative à la qualité requise des eaux conchylicoles<sup>18</sup>. Cette dernière s'applique "aux eaux côtières et aux eaux saumâtres désignées par les Etats membres comme ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages".

La protection des espèces et des habitats est également directement reliée à la protection des zones côtières à travers les directives sur les oiseaux sauvages du 2 avril 1979<sup>19</sup> et sur la conservation des habitats naturels du 21 mai 1992 dite Natura 2000<sup>20</sup>. Dans la directive de 1979 il s'agit de protéger les oiseaux migrateurs dont les oiseaux d'eaux "dans la zone géographique maritime et terrestre" d'application (article 43). Par ailleurs, la directive note à l'article 4-2 l'importance des zones humides, particulièrement celles d'importance internationale, ce qui se réfère à la convention de Ramsar sur les zones humides. La directive sur les habitats et la constitution du réseau écologique européen a vocation à s'appliquer également sur "les zones terrestres et aquatiques" (article 1-b) et mentionne parmi les cinq régions biogéographiques: la Méditerranée. Les zones du réseau Natura 2000 considérées comme d'intérêt communautaire<sup>21</sup> ont donc vocation à se situer dans les zones côtières des Etats membres, tant sur la partie terrestre que maritime. Dans l'annexe de la directive de 1992 sur les habitats sont identifiés des types d'habitat naturel d'intérêt communautaire parmi lesquels figurent "les habitats côtiers et végétations halophiques" avec 23 catégories: eaux marines et milieux à marées, estuaires, grandes criques et baies peu profondes, récifs, falaises etc. L'annexe fait également une place à part aux "dunes maritimes" avec, par exemple, "les dunes mobiles du cordon littoral". Les zones côtières constituent bien une des priorités du réseau Natura 2000. En application de ces dispositions, un juge anglais a considéré que la directive de 1992 s'appliquait nécessairement et naturellement sur le plateau continental dans la zone des 200 milles marins alors même que l'acte anglais de transposition ne visait que les 12 milles de la mer territoriale. C'est la nature des choses liées à la protection des cétacés en mer qui a

---

<sup>15</sup> Règlement n° 1210/90 du 7 mai 1990 modifié par la Règlement n° 933 /1999 du 29 avril 1999.

<sup>16</sup> Directive n° 76/ 160 du 8 décembre 1975, JOCE n° L 031 du 5 février 1976.

<sup>17</sup> Directive n° 76/464 du 4 mai 1976, JOCE n° L 129 du 18 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

<sup>18</sup> Directive n° 79/923 du 30 octobre 1979, JOCE n° L 281 du 10 novembre 1979.

<sup>19</sup> Directive n°79/409 du 2 avril 1979, JOCE, n° L 103 du 25 avril 1979.

<sup>20</sup> Directive n° 92/43 du 21 mai 1992, JOCE n° L 206 du 22 juillet 1992.

<sup>21</sup> Zones de protection spéciale de la directive oiseaux et zones spéciales de conservation de la directive habitats.

conduit le juge à consacrer un territoire écologiquement viable conforme à l'esprit de la directive habitats.<sup>22</sup> Parallèlement, les menaces sur les zones humides côtières ont conduit la Commission à élaborer une communication à propos de laquelle le Parlement Européen a adopté une résolution invitant la Commission à "prendre des mesures de protection des zones humides côtières, qui sont soumises à des pressions destructrices majeures, dans le cadre de ses engagements en faveur de la protection des zones côtières écologiquement sensibles contre la pollution que sont susceptibles de provoquer les navires citernes transportant du pétrole ou d'autres substances dangereuses".<sup>23</sup>

Les zones côtières sont aussi concernées par la directive sur les accidents majeurs qui oblige à notifier à la Commission les accidents majeurs entraînant des dommages significatifs ou à long terme causés à des habitats d'eau de surface ou à des habitats marins, donc dans la mer ou sur une zone côtière. L'annexe VI de la directive Seveso II considère comme une atteinte immédiate à l'environnement les dommages significatifs ou à long terme causés à des milieux situés à 2 ha ou plus d'un delta ou 2 ha ou plus d'une zone côtière ou de la mer.<sup>24</sup>

On retrouve une mention des zones côtières dans le domaine des déchets en ce qui concerne le choix du site de mise en décharge des déchets. La détermination du site d'une décharge doit tenir compte de l'existence d'eaux côtières ou de zones naturelles protégées.<sup>25</sup>

La prise en compte de l'environnement à l'occasion de la réalisation de projets privés et publics de travaux<sup>26</sup> et d'ouvrages résulte enfin de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement. Cette très importante directive s'applique bien entendu sur les zones côtières qui sont visées à travers des projets côtiers figurant dans les annexes (ports de commerce, ports de plaisance, ports de pêche, aquaculture, ouvrages côtiers et travaux maritimes, extraction de minéraux par dragage marin). C'est surtout l'annexe 3 de la directive de 1997 qui précise que pour la fixation des seuils ou critères concernant le champ d'application des études d'impact, il convient de prendre en considération la sensibilité des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet ainsi que la capacité de charge de l'environnement naturel. A ce titre, une attention particulière doit porter sur "les zones humides et les zones côtières".

L'exigence d'intégration de l'environnement dans toutes les politiques communautaires étant devenue une obligation juridique formulée à l'article 6 du traité instituant la Communauté européenne, il n'est pas étonnant de constater que l'ensemble du droit communautaire se préoccupe, à divers titres, de la fragilité des zones côtières. A propos d'une communication sur le renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union Européenne, le Comité des Régions réclama une plus grande attention aux effets environnementaux qui découlent des implantations humaines et aux excès de concentration dans l'espace et dans le temps, des flux touristiques.<sup>27</sup> Cette préoccupation concernant précisément la Méditerranée renforce l'intérêt d'une initiative juridique nouvelle dans cette mer régionale pour compléter et renforcer le système de développement durable déjà existant. Il semble que l'Union Européenne ne pourrait qu'appuyer cette initiative dans la mesure où elle se propose elle-même de favoriser l'utilisation et la gestion durable des sols et de la mer selon le considérant 14 du Sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> Queen's bench division, 1999.

<sup>23</sup> JOCE n° C 20 du 20 janvier 1997, p. 179, point 11.

<sup>24</sup> Annexe VI de la directive n° 96/82 du 9 décembre 1996, JOCE n° L 10 du 14 janvier 1997.

<sup>25</sup> Annexe 1 de la directive n°99/31 du 26 avril 1999, JOCE n°L 182 du 16 juillet 1999.

<sup>26</sup> Directive n°85/337 du 27 juin 1985 modifiée par la directive n° 97/11 du 3 mars 1997 (JOCE n° L 175 du 5 juillet 1985 et n° L 73 du 14 mars 1997).

<sup>27</sup> Avis du 15 novembre 1995, JOCE n° C du 29 avril 1996, p.12.

<sup>28</sup> Décision n° 1600/2002 du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002, JOCE n° L 242 du 10 septembre 2002.

Ce 6<sup>ème</sup> programme d'action approuvé selon l'article 175, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté Européenne, avec une force juridique renforcée par rapport aux précédents programmes d'action, fait une place tout à fait spéciale aux zones côtières pour les dix ans à venir (jusqu'en 2012). Les zones côtières font d'abord partie des approches stratégiques visant à atteindre les objectifs environnementaux de l'article 3 de la décision du 22 juillet 2002. Selon l'article 3-10 il faut:

*“promouvoir les meilleures pratiques en matière d'aménagement durable du territoire qui tiennent compte des conditions régionales particulières en accordant une place importante au programme de gestion intégrée des zones côtières”*

*“promouvoir les meilleures pratiques et soutenir les réseaux encourageant l'échange d'expériences en matière de développement durable, notamment en ce qui concerne les zones urbaines, la mer, les côtes...les zones humides”.*

Parmi les quatre objectifs et domaines d'action prioritaires, les zones côtières se rattachent à “nature et diversité biologique”. L'article 6-2-g de la décision du 22 juillet 2002 déclare qu'il convient de:

*“promouvoir l'utilisation durable des mers et la conservation des écosystèmes marins, y compris les fonds marins, les estuaires et les zones côtières, en accordant une attention particulière aux zones de grande valeur en terme de diversité biologique en promouvant la gestion intégrée des zones côtières”.*

Cet objectif prioritaire doit être atteint sur la base des conventions et des stratégies globales et régionales existantes et grâce à une mise en œuvre intégrale des actes communautaires pertinents.

Le 6<sup>ème</sup> programme d'action communautaire vient ainsi confirmer la volonté exprimée dans la Recommandation du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe. Un Protocole spécial pour la Méditerranée aurait ainsi un caractère exemplaire et illustratif de la mise en œuvre concrète des bonnes pratiques déjà proclamées. La formalisation juridique des principes de bonne gestion des zones côtières dans un Protocole serait une étape décisive pour assurer à la fois la protection du milieu marin et des zones côtières dont l'interdépendance n'est pas contestée.

Cette étape nouvelle serait le prolongement logique de l'acceptation par la Communauté Européenne des amendements à la Convention de Barcelone du 10 juin 1995 par décision de la Communauté du 22 octobre 1999.<sup>29</sup> Cette acceptation des amendements de 1995 par la Communauté Européenne conforte le fondement juridique d'un Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières pour satisfaire aux objectifs énoncés à l'article 43- e de la Convention amendée.

### **3.5. Justifications juridiques au regard du droit international**

#### **3.5.1. Bases légales d'un instrument juridique régional sur les zones côtières au regard de la loi internationale sur l'environnement et la loi internationale sur la mer**

Un accord international consacré spécifiquement à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) serait un innovation, mais il y a déjà plusieurs dispositions dans les instruments existants relatifs à

---

<sup>29</sup> Voir JOCE n°L.322 du 14 décembre 1999.

l'environnement ou à la mer, qui fournissent les bases d'une action normative dans les zones côtières. Certaines des ces instances sont présentées ci-après.

### **a) Les instruments de Rio et Johannesburg**

Le programme d'action "Agenda 21" (Rio de Janeiro, 1992) insiste sur des approches nouvelles et intégrées de la gestion des zones côtières aux niveaux global, régional et national. Dans l'Agenda 21, la gestion intégrée des zones côtières et marines est considérée comme une des principales composantes du concept de développement durable. C'est un outil susceptible de contribuer au bien-être des communautés côtières et de préserver l'intégrité écologique et la biodiversité (paragraphe 8.2 à 8.12 et 17.3 à 17.17).

Le Plan de mise en œuvre adopté par le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) réitère l'invitation à améliorer la mise en œuvre de l'Agenda 21 "... par le biais de ses programmes de gestion intégrée et de développement durable des zones côtières" (paragraphe 30b). Les Etats sont invités à "mettre en œuvre des plans de gestion intégrée des zones côtières, entre autre au travers de la promotion des activités de pêche durables et à petite échelle et, le cas échéant, du développement de l'infrastructure associée" (paragraphe 30g). Ils devraient également "... renforcer la coopération régionale et la coordination entre les organisations et les programmes régionaux concernés, les programmes des mers régionales du PNUE, les organisations régionales de gestion de la pêche et autres sciences régionales, les organisations chargées de la santé et du développement" (paragraphe 30f). Pour faire face aux menaces portées par les activités menées à terre, les Etats sont également invités à élaborer des plans stratégiques pour le développement durable des ressources côtières et marines, en accordant une attention particulière aux zones sujettes à des changements environnementaux accélérés et à des pressions de développement (paragraphe 33c).

Un certain nombre de partenariats formés dans le cadre du SMDD concerne les océans, les côtes et les îles. Le plus importantes pour la Méditerranée sont A21 (Forum de la mer Adriatique - Agenda local 21 pour la mer Adriatique) piloté par la ville d'Ancone (Italie) et impliquant des municipalités d'Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Grèce, Italie, Slovénie et Serbie-Monténégro, et ADRICOSM (Projet pilote de gestion intégrée des zones côtières et bassins fluviaux du bassin adriatique) piloté par le Ministère italien de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et impliquant 19 institutions académiques et de recherche de Croatie, France, Italie et Slovénie (Cicin-Sain et al, 2002).

### **b) Traités relatifs à l'environnement**

#### Convention relative aux zones humides

Selon la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar, 1971), les limites des zones humides à inclure dans la Liste des zones humides d'importance internationale "... pourront inclure des zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles ou des étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à six mètres à marée basse, entourées par la zone humide" (article 2, paragraphe 1). Les Parties ont invités à élaborer et appliquer leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites dans la Liste (article 3, paragraphe 1).

La Conférence des Parties est compétente pour faire des recommandations relatives à la conservation, la gestion et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leur flore et faune (article 6, paragraphe 2). En 2002, la Conférence des Parties a adopté des principes et des directives pour l'incorporation des questions liées aux zones humides dans la gestion intégrée des zones côtières (résolution VIII. 4).

### Convention sur la diversité biologique

Les Parties contractantes à la Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992) sont convenues "... d'élaborer des stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique" et "... d'intégrer, dans toute la mesure du possible, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents" (article 6). Des plans et ou autres stratégies de gestion doivent être élaborés pour remettre en état et restaurer les écosystèmes dégradés et favoriser la reconstitution des espèces menacées (article 8, f). Le concept de "diversité biologique" comprend les écosystèmes terrestre et marin et autres écosystèmes aquatiques.

En 1995, la Conférence des Parties contractantes à la Convention a adopté la décision II/10 relative à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine et côtière. Cette décision encourage les Parties "... à créer et/ou renforcer, selon les besoins, les arrangements institutionnels, administratifs et légaux pour le développement de la gestion intégrée des écosystèmes marins et côtiers, l'élaboration des plans et des stratégies relatifs aux zones marines et côtières, et leur intégration dans le cadre des plans nationaux de développement" (paragraphe 3). L'utilisation de la gestion intégrée des zones marines et côtières est considérée comme "... le cadre le plus approprié pour traiter des impacts humains sur la diversité biologique des zones marines et côtières et promouvoir la conservation et l'utilisation durable de cette biodiversité" (paragraphe 2). La décision II/10 invite les organismes internationaux et régionaux en charge des instruments légaux, accords et programmes, y compris les secrétariats des accords régionaux pour la conservation de l'environnement marin, à amorcer de nouvelles actions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine (paragraphe 13). Cette invitation peut également s'appliquer à l'instrument légal à adopter en Méditerranée pour la GIZC. L'annexe I de la décision précise les composantes de la gestion intégrée des zones marines et côtières qui sont cruciales pour les activités sectorielles correspondantes "... telles que la construction et l'exploitation minière dans les zones côtières, l'aquaculture, la gestion des mangroves, le tourisme, la récréation, la pêche et les activités menées à terre, y compris la gestion des bassins versants".

En 1998, la Conférence des Parties a adopté la décision IV/5, comprenant un programme de travail de plusieurs années pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine et côtière. Ce programme comprend, comme un de ses quatre éléments, la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières marines et côtières.

### Convention sur les changements climatiques

Reconnaissant dans le préambule que les pays avec les zones côtières basses sont particulièrement vulnérables aux impacts négatifs des changements climatiques, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 1992) suggère que toutes les Parties devraient "... préparer des plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières, pour les ressources en eau et l'agriculture" (article 4, paragraphe 1e).

### Convention sur la lutte contre la désertification

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNUCD) concerne les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 1994). Parmi les obligations générales des Parties contractantes, elle souligne celle "...d'adopter une approche intégrée visant les aspects physiques, biologiques et socio-économique de la désertification et de la sécheresse" (article 4, paragraphe 2a) et "... de renforcer la coopération sous-régionale, régionale et internationale" (article 4, paragraphe 2e). La Convention fournit une définition détaillée du terme "terre" qui désigne "... le système bioproduitif terrestre qui comprend le sol, les végétaux, les autres êtres vivants et les phénomènes écologiques qui se produisent à l'intérieur de ce système" (article 1e), et considère

l'érosion des sols par le vent et/ou l'eau comme un des aspects de la dégradation des terres (article 1f). L'annexe IV à la Convention est consacré à la mise en œuvre au niveau régional pour la Méditerranée septentrionale. Il cite parmi les particularités de la région de la Méditerranée septentrionale "... l'exploitation non durable des ressources en eau aboutissant à de graves atteintes à l'environnement, y compris la pollution chimique, la salinisation et l'épuisement des nappes" (article 2f) et "... une concentration de l'activités économique dans les zones côtières imputable au développement de l'urbanisation, aux activités industrielles, au tourisme et à l'agriculture irriguée" (article 2g). L'article 4 de cette annexe oblige les pays-membres touchés de la région de la Méditerranée septentrionale de "... élaborer des programmes d'action nationaux et, selon qu'il convient, des programmes d'action sous-régionaux, régionaux ou conjoints". Les autres annexes de la Convention concernent l'Afrique (annexe I) et l'Asie (annexe II). Les pays méditerranéens s'étendent sur tous les deux continents précités.

On peut conclure que la négociation et l'adoption d'un instrument relatif à la GIZC en Méditerranée est une voie pour remplir les obligations définies par la CNUCD.

### Convention européenne du paysage

La Convention européenne du paysage (Florence, 2000) inclut dans son champ d'application les espaces terrestres, les eaux intérieures et marines (article 2). Les Parties s'engagent entre autres à définir et mettre en œuvre des politiques visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages (article 5b). Elles s'engagent également à coopérer lors de la prise en compte de la dimension paysagère dans les politiques et programmes, et à recommander, le cas échéant, que des considérations concernant le paysage y soient incorporées (article 7). La coopération transfrontalière au niveau local et régional et l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communs de mise en valeur du paysage, sont encouragées (article 9).

Le paysage est certainement une composante importante de chaque stratégie de gestion intégrée des zones côtières. La Convention de Barcelone amendée souligne la protection des zones d'importance paysagère comme un des éléments de promotion de la gestion intégrée des zones côtières (article 4, 3e). Le paysage est également mentionné dans plusieurs protocoles de Barcelone: Situations critiques (article 1 d. IV "valeur esthétique de la zone"; Pollution d'origine tellurique (annexe II, E, 1c) "impact esthétique"; Zones protégées et diversité biologique (article 4d, "sites d'importance esthétique"), (article 6e "préservation du paysage"), (article 8.2, "sites d'importance spéciale sur le plan esthétique"); Exploration et exploitation de du plateau continental et du fond de la mer (annexe III, E, 1c, "impact polluant sur l'esthétique").

### **c) Traités relatifs à la mer**

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Baie de Montego, 1982), appelée UNCLOS, se concentre sur les problèmes des océans et des espaces marins et n'adresse pas explicitement les questions côtières. Selon l'article 194, paragraphe 5 de la Convention, les mesures prises pour protéger et préserver le milieu marin "... comprennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction". Il concerne tous les types d'écosystèmes marins et côtiers vulnérables, où qu'il soient situés. UNCLOS n'est cependant pas indifférente aux côtes quand elle traite des estuaires (article 1-4), des embouchures des fleuves (article 9), des baies (article 10), des ports (article 11), de la pollution d'origine tellurique (article 207). L'expression "littoral" est même expressément utilisée par UNCLOS à l'article 211-1 et 211-7 et à l'article 221. En effet, à propos de la pollution par les navires, cet article précise le concept de "milieu marin" comme incluant "le littoral" et étant susceptible d'affecter "les intérêts connexes des Etats côtiers". C'est donc à travers le souci de

protection du milieu marin que UNCLOS intègre les zones côtières. Le préambule de l'UNCLOS consacre l'unité écologique du milieu marin et la nécessité d'une stratégie globale:

*“Conscients que les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble”.*

Encore plus que par UNCLOS, les besoins des zones côtières sont pris en compte par un certain nombre de conventions s'appliquant aux mers régionales. UNCLOS ne met pas en question les obligations spécifiques assumées par les Etats dans le cadre d'accords conclus préalablement concernant la protection et la préservation du milieu marin. Elle ne met non plus en question les accords qui seront éventuellement conclus pour servir les principes généraux définis dans UNCLOS elle-même.

Outre la Convention de Barcelone et ses protocoles, les instruments régionaux et sous-régionaux suivants, qui ne s'appliquent pas à la Méditerranée, peuvent être cités comme présentant un certain intérêt pour la gestion des zones côtières:

- 1) La Convention d'Helsinki sur la mer Baltique de 1974, amendée en 1992, a conduit son organe de gestion, la Commission HELCOM, à traiter directement des problèmes des zones côtières à travers plusieurs recommandations (par exemple, celle du 22 octobre 1996 sur la planification spéciale des zones côtières).
- 2) Le Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées de la région large des Caraïbes (Kingston, 1990), signé dans le cadre de la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes (Cartagena de Indias, 1983), s'applique non seulement au milieu marin compris dans un rayon de 200 milles marins à partir des côtes atlantiques des Etats Parties, mais également aux "... eaux qui sont situées en deçà de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale et qui s'étendent, dans le cas des cours d'eau, jusqu'à la limite des eaux douces" et aux "... zones terrestres associées (y compris les bassins versants) désignées par chacune des Parties ayant la souveraineté et la juridiction sur ces zones" (article 1c). Une disposition spécifique (article 6) est consacrée au régime de planification et de gestion des zones protégées.
- 3) Le Protocole sur les zones et la vie sauvage protégées de la région de l'Afrique de l'Est (Nairobi, 1985), signé dans le cadre de la Convention pour la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier de la région de l'Afrique de l'Est (Nairobi, 1985), s'applique à l'environnement marin et côtier sous la juridiction des Parties et à leurs zones côtières et eaux intérieures liées à l'environnement marin et côtier (article 1a).
- 4) La Convention pour la protection de l'environnement marin et des zones côtières du Pacifique du sud-est (Lima, 1981) s'applique à la partie de la mer et de la zone côtière comprise dans la zone maritime de 200 milles sous la souveraineté et la juridiction des Parties et, au-delà de cette zone, jusqu'à la distance au sein de laquelle la pollution de la marée haute peut affecter cette zone (article 1). La Convention oblige les Parties à adopter toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire et contrôler l'érosion de la zone côtière résultant des activités humaines (article 5). Dans le cadre de cette Convention a été signé un Protocole sur la conservation et la gestion des zones côtières et marines protégées du Pacifique du sud-est (Paipa, 1989). Ce protocole s'applique à la zone côtière "... où l'interaction entre la terre, la mer et l'atmosphère est écologiquement évidente", comme déterminée par chaque Partie en conformité avec les critères scientifiques et techniques pertinents (article I).
- 5) La Convention pour la coopération en matière de protection et de développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique du nord-est (Antigua, Guatemala,

2002) prévoit que les Parties devraient, entre autres, "... encourager le développement et la gestion intégrés des zones côtières et des bassins versants communs, en tenant compte de la protection des zones d'importance écologique et paysagère, et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles" (article 5, paragraphe 6d). Les Parties s'engagent à adopter des mesures pour "... améliorer l'évaluation de l'impact sur l'environnement des installations et des activités qui pourraient affecter les zones marines et côtières" (article 6, paragraphe 2b), "... appliquer les critères de prévention et de précaution en relation avec les utilisations et les activités de développement qui pourraient affecter les ressources marines et côtières de la région" (article 6, paragraphe 2e), "... identifier les zones marines et côtières sensibles à l'action des phénomènes ou événements naturels extrêmes et l'élévation du niveau de la mer" (article 6, paragraphe 2f) et "... identifier les zones marines et côtières sensibles aux activités humaines" (article 6, paragraphe 2g).

Une disposition spécifique (article 7) est consacrée à l'érosion côtière. Une autre disposition assez détaillée (article 10), comprenant cinq paragraphes, traite de la gestion intégrée et du développement durable de l'environnement marin et côtier (CNP, 2002).

- 6) Le Protocole sur la protection de la biodiversité et du paysage de la mer Noire (Sofia, 2002) à la Convention pour la protection de la mer Noire contre la pollution (Bucarest, 1992) s'applique aux eaux de la mer Noire, le fond de la mer et son sous-sol jusqu'à la limite des eaux douces et à la zone côtière désignée par chaque Partie contractante, y compris les zones humides. Dans l'article 7, les Parties s'engagent à "... encourager l'introduction d'une interaction intersectorielle au niveau régional et national, par le biais de l'introduction des principes et du développement des instruments légaux de la gestion intégrée des zones côtières, en recherchant des voies pour une utilisation durable des ressources naturelles et la promotion des activités humaines respectueuses de l'environnement dans les zones côtières". Un groupe consultatif sur l'élaboration d'une méthodologie commune pour la gestion intégrée des zones côtières a été créé comme un organe de la Commission pour la protection de la mer Noire contre la pollution (article 10, paragraphe 2).

#### Traités s'appliquant à la Méditerranée qui ne font pas partie du système de Barcelone

- 7) Au niveau sous-régional, l'Accord signé entre l'Italie et l'ex-Yougoslavie sur la coopération et la protection de la mer et des zones côtières de l'Adriatique contre la pollution (Belgrade, 1974) est actuellement mis en œuvre par la Croatie, l'Italie et la Slovénie.<sup>30</sup> Il envisage la création d'une commission dotée de très grandes compétences techniques et consultatives. Au cours des dernières années, cette commission a centré son attention sur certaines questions majeures, y compris l'élaboration d'un plan directeur pour la mer Adriatique dont l'objectif est de formuler des propositions et des directives pour un développement écologiquement durable des activités économiques autour de la mer Adriatique, avec une attention particulière aux ports et au tourisme.
- 8) Encore au niveau sous-régional, l'Accord entre la France, l'Italie et Monaco relatif à la protection des eaux du littoral méditerranéen (Monaco, 1976; appelé Accord RAMOGE) s'applique à la mer territoriale et aux eaux intérieures du littoral continental des trois Parties contractantes compris entre deux méridiens spécifiés. L'Accord établit une commission internationale avec la compétence de conduire des activités de recherche et des études, fournir l'assistance et soumettre des propositions aux gouvernements des Parties en relation avec les questions liées à la pollution marine et la promotion de la coopération entre les entités administratives concernées des trois pays. Les Parties sont en train d'étudier la possibilité d'amender l'Accord RAMOGE pour, entre autres, étendre son champ d'application sur la partie terrestre de la zone côtière, telle qu'elle est définie

---

<sup>30</sup> Un autre instrument sous-régional est l'Accord entre la Grèce et l'Italie sur la protection du milieu marin de la mer Ionienne et de ses zones côtières (Rome, 1979).

par chaque pays. La décision relative aux amendements proposés devrait être prise en juin 2003.

- 9) Les Parties signataires de l'Accord sur la conservation des cétacés dans la mer Noire, la mer Méditerranée et la zone atlantique adjacente (Monaco, 1996; appelé ACCOBAMS), s'engagent entre autres à "... créer et gérer des zones spécialement protégées pour les cétacés, correspondant aux zones qui servent d'habitats des cétacés et/ou leur assurent d'importantes ressources alimentaires" (annexe II, article 3 ).<sup>31</sup>

### **3.5.2. Les bases légales d'un instrument juridique régional sur les zones côtières par rapport à la Convention de Barcelone et ses Protocoles**

Le "système légal de Barcelone", composé de la Convention du 1976 et ses Protocoles, est un exemple notable de réalisation des obligations internationales de coopérer pour la protection de l'environnement marin d'une mer régionale. Au cours des dernières dix années, le système légal de Barcelone a subi des changements importants dans plusieurs de ses composants. La Convention et certains de ses protocoles ont été amendés en 1995 et en 1996. De nouveaux protocoles ont été adoptés soit pour remplacer les protocoles qui n'avaient pas été modifiés soit pour couvrir de nouveaux domaines de coopération.

#### Gestion côtière dans le cadre de la Convention

Les rédacteurs du projet de système légal de Barcelone ont été complètement conscients de l'Agenda 21 et de l'importance de zone côtière et de la gestion côtière. Ce n'est pas par hasard que les mots "zone côtière" ont été ajoutés au titre de la Convention elle-même (Convention sur la Protection de l'environnement marin et côtière de la Méditerranée).

La Convention stipule que, en outre des eaux marines, son application "... peut être étendue sur les zones côtières telles qu'elles sont définies par chaque Partie contractante sur son propre territoire" (article 1, paragraphe 2). Il est aussi stipulé que tout protocole à la Convention "...peut étendre la couverture géographique à laquelle ce particulier Protocole s'applique" (article 1, paragraphe 3). Ces deux dispositions n'existaient pas dans le texte original de la Convention. Particulièrement l'article 1, paragraphe 3, peut préparer le terrain pour le futur instrument juridique régional sur la GIZC applicable en même temps aux eaux côtières et à la partie terrestre de la zone côtière.

Dans la Convention amendée, la disposition sur les obligations générales des Parties (article 4) a été complètement reformulée. Parmi les actions devant être accomplies par les Parties contractantes pour protéger l'environnement et pour contribuer au développement soutenable de la Méditerranée, la Convention stipule maintenant une obligation à:

*"...s'engager à promouvoir la gestion intégrée de zones côtières tout en tenant compte de la protection des zones d'intérêt écologique et paysager et de l'usage rationnel des ressources naturelles" (article 4, paragraphe 3e).*

Du fait même que la promotion de la gestion intégrée des zones côtières est énumérée parmi les obligations générales de la Convention, il suit dans l'article 4, paragraphe 5, de la Convention ("Les Parties contractantes vont coopérer dans la formulation et l'adoption des Protocoles tout en prescrivant les mesures, procédures et standards convenus pour l'exécution

---

<sup>31</sup> Une zone spécialement protégée pour les cétacés a été créée en application de l'Accord sur la création d'une réserve naturelle méditerranéenne pour les mammifères marins, fait en 1999, à Rome, par la France, l'Italie et Monaco. Cette réserve naturelle comprend les eaux intérieures, la mer territoriale et les eaux de marée haute, et est située entre le littoral continental de France, Monaco et Italie et les îles de Corse et Sardaigne.

de la Convention”), qu'un instrument spécifique sur ce sujet n'est seulement permis mais également envisagé comme un pas en avant logique dans le système de Barcelone.

### Gestion côtière dans certains des Protocoles

- 1) La couverture géographique du Protocole concernant les zones spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée (Barcelone, 1995), qui a remplacé le Protocole précédent de 1982, a été agrandi afin d'inclure, *inter alia*, “...zones côtières terrestres désignées par chacune des Parties, incluant les zones humides” (article 2). Il est clairement spécifié que le Protocole vise à sauvegarder “... les types représentatifs d'écosystèmes côtiers et marins” (article 4, a) aussi bien que “...la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques côtiers et marines” (article 3, paragraphe 4), ce qui sera intégré dans les politiques sectorielles et intersectorielles. La zone côtière en tant qu'une unité naturelle est envisagée dans l'article 7, paragraphe 4, il stipule “...après que des zones de protection spéciale couvrant les zones terrestres ainsi que les zones marines ont été établies, les Parties vont s'efforcer à assurer la coordination de l'administration et de la gestion des zones de protection spéciale dans l'ensemble”.

Les Parties proposant inclusion d'une zone dans la Liste des zones de protection spéciale d'une importance méditerranéenne (liste SPAMI) vont présenter un rapport d'introduction incluant le plan de gestion de la zone (article 9, paragraphe 3). L'existence d'un plan de gestion côtière intégrée est considérée comme un facteur favorable pour l'inclusion de la zone dans la Liste SPAMI (annexe I, paragraphe B, 4, e). Autres conditions spécifiques applicables au planning sont spécifiées dans paragraphe D de l'annexe I.

Lors de la 12<sup>ème</sup> réunion des Parties contractantes (Monaco, 2001) les douze premiers SPAMI ont été inscrits dans la Liste, notamment île d'Alborán, le fond de la mer de Levante de Almería, le cap de Gata-Nijar, Mar Menor et la côte orientale de Murcia, le cap de Cresus, le îles de Medas, les îles de Coulembretes (tout proposé par l'Espagne), Port-Cros (proposé par la France), les îles de Kneiss, La Galite, Zembra et Zembretta (tout proposé par la Tunisie), et le sanctuaire franco-italo-monégasque pour les mammifères marins (conjointement proposé par les trois Etats concernés). A l'exception du sanctuaire, qui couvre principalement les zones marines élevées tous les SPAMI sont placés le long de la côte ou sur ou autour des îles.

- 2) L'article 1, paragraphe 3 de la Convention permettant l'extension de la couverture géographique de tout protocole, a été utilisée dans le cas de Protocole sur la protection de la Méditerranée contre la pollution des sources sur terre et des activités (Athènes, 1980; amendé à Syracuse en 1996). En plus des eaux marines, le Protocole s'applique aussi au “bassin hydrologique” de la Méditerranée (article 3), cela étant “...la zone entière de ligne de partage des eaux dans les territoires des Parties contractantes s'écoulant dans la zone de la Méditerranée “(article 2).

Le Protocole tient compte des objectifs fixés dans le Programme global des actions pour la protection de l'environnement marin contre les activités terrestre (GPA), adoptées à Washington le 3 novembre 1995 par la Conférence intergouvernementale du PNUE. Le GPA vise à prévenir la dégradation de l'environnement marin causée par les activités terrestres, ainsi qu'à son rétablissement, en assistant les Etats à agir individuellement ou conjointement dans leurs priorités et ressources respectives. Les zones marines considérées comme vulnérables incluent entre autres les habitats critiques, les zones humides, les couches d'herbes maritimes, les lagunes côtières, les habitats des espèces en danger, les lignes de partage côtiers, les estuaires.

- 3) Selon le Protocole concernant la pollution résultant de l'exploration et l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (Madrid, 1994), les Parties

“...peuvent aussi inclure dans le Protocole des zones humides ou des zones côtières de leur territoire” (article 2, paragraphe 2). Le Protocole exige que les opérateurs responsables des installations situées sous la juridiction de la Partie contractante aient un plan d'urgence pour combattre la pollution accidentelle (article 16, paragraphe 2).

- 4) Le Protocole concernant la coopération relative à la prévention de la pollution par les bateaux et, dans les cas d'urgence, combattant la pollution de la Méditerranée (Valletta, 2002), l'intention duquel est de remplacer le protocole précédant de 1976, vise à prévenir ou combattre les incidents de pollution qui sont ou qui peuvent être une menace pour l'environnement marin et côtier ou les intérêts relatifs. Les “intérêts relatifs” sont largement définis comme concernant, entre autres:

- “(i) les activités maritimes dans les zones côtières, les ports ou les estuaires, y compris les activités de pêche;*
- (ii) l'attrait historique et touristique de la zone en question, y compris le sport nautique et la récréation;*
- (iii) la santé de population côtière;*
- (iv) les valeurs culturelles, esthétique, scientifique et éducative de la zone;*
- (v) la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques marines et côtières” (article 1d).*

Une des obligations principales des Parties est de maintenir et promouvoir, soit individuellement soit par une coopération bilatérale ou multilatérale, les plans d'urgence (article 4, paragraphe 1). Particulièrement, les plans d'urgence en cas de pollution sont requis pour les bateaux utilisant le drapeaux des Parties, aussi bien que pour les ports, les moyens de manutention et les installations en mer situées dans la juridiction des Parties (article 11).

En conclusion, pas seulement les instruments internationaux relatifs à la loi de la mer ou de l'environnement, mais aussi le système de Barcelone lui-même, préparent le terrain pour l'établissement du projet de nouveau protocole sur la GIZC. Un tel instrument pourrait en même temps respecter les obligations légales de la Convention de Barcelone et satisfaire le besoin réel d'un développement durable et cohérent de la région méditerranéenne. En effet, la GIZC, qui est maintenant réglée de manière fragmentaire dans plusieurs des instruments du système de Barcelone, mérité d'être traitée de manière spécifique et compréhensive.

### **3.6. Justifications au regard de l'application de la Convention de Barcelone et de ses Protocoles**

#### **3.6.1. Au niveau technique**

Le PAM, adoptant en 1997 les recommandations la CMDD relatives à la GIZC, a décrit les mesures principales qui peuvent être prises, notamment:

*“Renforcer ou établir les outils législatifs, les règlements et la gestion appropriés menant au contrôle de l'urbanisation et protégeant les sites naturels les plus précieux. Entre autres, cela signifie:*

- fournir aux zones côtières soumises à la forte pression de développemen des plans de développement et de gestion qui tiennent compte des questions environnementales,*
- éviter l'urbanisation généralisée trop près des côtes et la construction des routes parallèles et près des littoraux qui favorisent ce genre d'urbanisation,*
- identifier les sites côtiers les plus remarquables (comme zones humides, dunes de sable, etc.) et mettre en œuvre des mesures qui assurent leur protection.”*

Il est nécessaire d'adopter la gestion intégrée des zones côtières largement à travers la Méditerranée et, à ce respect, des efforts spéciaux aux niveaux régional, national et local sont nécessaires. Bien que, en principe, il y a de mobilisations vers cette direction, les efforts ne sont

pas proportionnés à la vitesse de changements et la gravité des problèmes. La transformation rapide et la complexité croissante des zones côtières méditerranéennes imposent la nécessité de déployer des efforts supplémentaires.

La gestion intégrée des zones côtières (GIZC) implique ainsi une gamme de la planification côtière, de la gestion quotidienne des ressources côtières et des activités de soutien (recherche appliquée, surveillance, éducation, législation, construction et finances d'une capacité institutionnelle) qui doivent être coordonnées pour aborder les questions qui sont de vrais soucis. Le processus de gestion côtière comporte la politique (programme ou plan), formulation, mise en œuvre, surveillance et évaluation des résultats, et, le cas échéant, révision de la politique et des mesures de mise en œuvre pour assurer que les questions de souci ont été efficacement abordées.

Le développement d'une approche de la gestion intégrée des zones côtières n'est pas une tâche facile sans contraintes légales et besoins vers lesquels il faut travailler, progressivement, pour un certain temps, par la voie des générations de projets successifs. Tout d'abord, l'attention doit être portée sur le sujet de la gestion côtière. Puis, conscience des besoins qui doivent être construits autour du sujet. Le dialogue doit être encouragé parmi les différents acteurs. La coopération peut à ce moment-là être promue, suivie par la coordination des activités. Finalement, l'intégration peut être réalisée. La mise en œuvre de ce processus exige un rendement fort, qui peut provenir seulement d'un protocole irrévocable.

### **3.6.2. Au niveau légal**

L'urbanisation côtière dans la Méditerranée a entré dans une phase d'expansion rapide en atteignant un état d'hyper-développement, à cause de la croissance constante de la population, l'industrialisation et autres types de développement économique non contrôlé, y compris les activités touristiques. Particulièrement après l'adoption, en 1995, du PAM-Phase II (Plan d'Action pour la Protection de l'Environnement Marin et le Développement Durable des Zones Côtières de la Méditerranée), les zones côtières ont devenues le pilier central dans plupart de politiques proposées aux Parties contractantes à la Convention de Barcelone dans leurs efforts vers le développement durable.

Le centre de PAM a été graduellement décalé d'une approche sectorielle, basée sur le contrôle de la pollution, au profit d'une planification et d'une gestion intégrés de la zone côtière, qui sont considérées comme l'outil-clé pour lequel des solutions sont en train d'être recherchées. Dans le PAM-Phase II, la "Gestion intégrée des zones côtières" est incluse parmi les composants majeurs du développement durable en Méditerranée, et ses objectifs sont clairement déterminés (paragraphe I.1.4). A cet effet, la promulgation de la législation pertinente aux niveaux national et infra-national est, *inter alia*, envisagée.

Bien que la gestion intégrée des zones côtières ait lieu aux niveaux national et infra-national, elle a également une dimension régionale méditerranéenne. Dans plusieurs cas, les questions qui doivent être traitées à travers la GIZC ne sont pas confinées dans les frontières politiques déterminées par les pays voisins. Les zones côtières dans la mer régionale sont un héritage commun naturel et culturel qui devrait être géré et préservé pour les générations présentes et futures. Sans ingérer dans les compétences nationales et infra-nationales établies, le besoin de développer et d'adopter une politique régionale coordonnée dans le cadre d'un instrument juridique, paraît difficilement contestable.

Comme déjà dit, il apparaît qu'un certain nombre d'aspects de la GIZC a été déjà abordé, bien que de manière assez fragmentaire, par les instruments juridiques déjà existants du système légal de Barcelone. Certains objectifs de la GIZC, comme déterminé par le PAM-Phase II, sont déjà couverts par les Protocoles spécifiques. Par exemple, la "préservation de la diversité biologique de l'écosystème côtier" appartient au Protocole sur les zones de protection spéciale,

tandis que la “prévention et l'élimination de la pollution par les sources urbaine, industrielles, touristiques, agricultural et aquatique, les déchets solides et liquides” majoritairement appartient au Protocole sur la pollution tellurique, mais aussi aux autres instruments, comme le Protocole sur la pollution par les navires bateaux, le Protocole sur le fond de la mer, le Protocole sur la prévention et l'élimination de la pollution dans la Méditerranée à parir des bateaux et aéronefs ou par incinération en mer (Barcelone, 1976, amendé en 1995) et le protocole sur la prévention de la pollution de la Méditerranée par les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et son élimination (Izmir, 1996).

Ce qui manque cependant est un outil juridique spécifique pour aborder d'une manière cohérente la question de “... planification côtière pour résoudre la concurrence entre urbanisation, industrialisation, tourisme, agriculture et aquaculture, et la préservation de l'écosystème pour les générations futures”. Un tel instrument pourrait remplir les lacunes qui existent encore (par exemple en ce qui concerne la gestion durable des zones côtières n'appartenant pas au régime de zones ou paysages protégés). Il pourrait aussi harmoniser et développer d'une manière systématique, sans pourtant modifiant leur substance, toutes les dispositions ayant une incidence sur la gestion côtière durable, qui sont dispersées dans les protocoles sectoriels.

En effet, dans le cas de bassin méditerranée, l'établissement d'un projet d'instrument juridique sur la gestion côtière durable peut être considéré comme un développement psychologique d'un système déjà avancé de protection environnementale dans la zone marine régionale.

#### **4. RISQUES DE STATU QUO**

La prise en compte des zones côtières dans le système de Barcelone n'étant pas une nouveauté, une des options futures pourrait être de compter sur les moyens existants au niveau régional pour la gestion intégrée des zones côtières. Ils impliquent les directives pour la GIZC et un nombre d'actions pilotes comme les PAC. Cela implique qu'il incombe aux Etats (Parties contractantes) d'adopter des directives au niveau des politiques nationales (législation spéciale, planification ou législation environnementale ou directives, etc.) ou programmes spéciaux pour les zones côtières (nationaux, régionaux ou locaux).

Cette base “volontaire” de promotion de la GIZC a certaines avantages dans le sens à ce qu'elle représente une manière flexible pour s'ajuster aux particularités institutionnelles et politiques de chaque Etat/zone côtière. Elle permet des étapes différentes d'adoption et des interprétations différentes dans le sens variant les emphases sur les principes, mécanismes et outils utilisés. Une telle approche est plus dans la direction d'ajustements mineurs que de restructuration majeure d'arrangements institutionnels. Politiquement, elle pourrait être souhaitable puisqu'elle ne dérange pas trop les modèles existants dans la plupart des cas.

Pourtant, la solution de statu quo pourrait produire un effet environnemental extrêmement négatif pour les zones côtières méditerranéennes pour plusieurs raisons:

- Les zones côtières méditerranéennes détériorent rapidement puisque les mécanismes existants pour faire face à leurs problèmes complexes ne sont pas efficaces. Les forces socio-économiques mènent à une concentration croissante d'activités, de la population et de l'infrastructure le long des côtes méditerranées – y compris l'artificialisation rapide du littoral - et les perspectives sont telles que les processus sont susceptibles de devenir plus intensifs à l'avenir (des prévisions de secteur de tourisme et aussi de l'urbanisation en général). Par conséquent, les impacts sur l'environnement naturel sont susceptibles d'être particulièrement défavorables en termes de pollution, perte de biotopes, dégradation des ressources (telles que l'eau, etc.), etc. Ce ne sont pas tellement les

zones de protection spéciale qui sont en jeu puisqu'elles sont susceptibles d'être protégées de toute façon, bien que les contre-pressions pourrait être plus fortes, mais surtout les zones non protégées, les espaces ouvertes, les sites naturels (tels que dunes de sable, estuaires, deltas, paysages littoraux, etc.).

- La structure de l'économie nationale et locale (dépendance d'un développement agricole intense, de l'industrie et du tourisme de masse) encourage en grande partie l'intensification de l'utilisation des ressources naturelles. Ceci de concert avec une planification insuffisante, une infrastructure mal développée et une faible application des règlements, encourageront la détérioration des écosystèmes et des ressources côtières. La promotion de l'agriculture organique est encore marginale, tandis que le développement du secteur de services (excepté le tourisme) est toujours faible.
- La détérioration future des conditions prévalant dans les zones côtières méditerranéennes est susceptible d'affecter par la suite leurs perspectives de développement, puisque les occasions de développement autour la Méditerranée dépendent dans une grande mesure du bon état de l'environnement et des ressources naturelles (plages propres, etc.). Donc, l'attitude laissez-faire, qui peut être le résultat d'une option statu quo, est susceptible de miner les occasions de développement économique et social aussi bien au niveau national qu'au niveau de la région dans son ensemble.
- Cela exercerait une forte pression au niveau national de faire face à de tels problèmes puisque la plupart de zones côtières méditerranéennes concurrent pour les mêmes types de marchés (agriculture, tourisme, transports, etc.). De façon générale, en l'absence d'arrangements spéciaux au niveau régional, la concurrence est susceptible de mener à l'intensification de pressions dans certaines zones, à la relaxation future des systèmes de conseil et de contrôle au niveau national de faire face aux défis de développement économique et social. Les conditions environnementales sont susceptibles à se détériorer davantage. Déjà la plupart des Etats méditerranéens ne sont pas exemplaires en termes d'application et d'exécution des lois.
- L'abandon de la détérioration possible des conditions dans les zones côtières méditerranéennes est susceptible d'augmenter les pressions sur les Etats de faire face aux problèmes pareils et la plupart d'Etats ne sont pas prêts à faire cela. Les coûts du non-règlement ou d'application limitée sont beaucoup plus élevés à la fin. Les ressources financières nécessaires excèdent la capacités de la plupart des Etats et les bailleurs de fonds internationaux/nationaux ne sont intéressés que pour certains aspects d'investissement (normalement avec remboursement économique) ne couvrant pas nécessairement plusieurs activités de gestion des zones côtières.
- En outre, la puissance politique des ministères de l'environnement par rapport aux ministères plus traditionnels (comme Agriculture, Travaux Publics, etc.) est plus faible et puisque la tâche d'adoption et d'application des directives de GIZC sera dans une grande mesure dans la responsabilité des ministères de l'environnement, les perspectives ne sont pas fortes pour convaincre les autres. C'est une faiblesse générale dans la région et une des causes principales du souci quant aux arrangements existants pour la GIZC par l'adoption volontaire. Il pourrait être plus facile sur les tâches très restreintes facilement concevables de chaque ministère, telles que la protection de la nature ou la lutte contre la pollution, mais pour les zones de politique croisée telles que la GIZC, c'est patiemment impossible. Une des raisons est que les ministères sectoriels ne permettent pas nécessairement une telle infraction (régularisation des activités économique, qui est leur domaine établi) et qu'il y a beaucoup d'inertie, même au niveau politique le plus élevé.
- Une autre question importante est la culture politico-administrative dans les zones méditerranéennes où il y a une confiance à l'administration centrale (de haut en bas, commande et de contrôle). Cela laisse tout le fardeau sur des Etats (administrations centrales) de faire face aux questions telles que la GIZC dans lesquelles d'autres régions du monde tirent bénéfice de la présence et des initiatives des administrations d'un niveau plus bas qui partage ce fardeau. Dans la plupart des zones méditerranéennes, tout le fardeau repose sur les épaules de l'administration étatique et les Etats ne possèdent pas

de ressources humaines, organisationnelles ou financières suffisantes pour faire face, eux-mêmes, à ces questions. La situation s'aggrave si l'on pense à la diversité énorme de problèmes à travers les zones côtières méditerranéennes, soulignant la nécessité de politiques d'ajustement et mobilisant des structures différentes pour des problèmes différents. Cela signifie que certaines zones autour de la Méditerranée seraient plus réussies que d'autres, mais ce ne serait pas forcément mieux au niveau globale.

- Il ne s'agit pas seulement de la question de bonne volonté ou de capacité des Etats qui est en jeu, mais aussi de l'absence de la société civile qui a internationalement un rôle principal en soutenant la GIZC. Dans la plupart des Etats méditerranéens, il y a des pressions fortes allant de bas en haut contre le règlement et l'application, la réalité qui, si combinée avec l'efficacité limitée allant de haut en bas, mène à un développement chaotique, non-contrôlé, majoritairement présent là où les pressions sont les plus fortes: les zones côtières. Il est plutôt peu probable qu'une telle "impasse" soit susceptible d'être résolue en adoptant volontairement les directives de niveau régional.

Généralement, le risque de statu quo est le plus susceptible à mener à un déclin sérieux des conditions environnementales et à la réduction des perspectives de développement à long terme dans la région méditerranéenne.

## **5. LA GAMME DES INSTRUMENTS JURIDIQUES POSSIBLES**

Dans la législation de plusieurs pays méditerranéens, la question de GIZC a été déjà identifiée assez clairement et des actions variées ont été proposées et effectuées. Etant donné la base solide déjà existante (expériences, recherches, planification, législation), il apparaît que le bon moment est venu pour adopter un cadre juridique régional dans lequel des normes communes pour la mise en oeuvre d'actions harmonisées nationales et que les éléments essentiels de la GIZC sont identifiés (comme la définition de la zone côtière, les objectifs de la GIZC, les activités à inclure, la coordination entre les autorités nationales responsables, les moyens de financement et d'exécution, etc.).

Dans une perspective légale, un cadre juridique régional de la GIZC dans la Méditerranée peut prendre la forme de:

- recommandations, directives, plans d'action ou autre type des instruments de soft law;
- un instrument obligatoire (hard law) ayant le statut d'un traité international.

Dans toutes les deux formes, les directives existantes pourraient être incorporées et développées (PNUE/PAM/PAP, 1997 et PNUE/PAM/PAP, 2001b). Mais le choix de la forme la plus appropriée devrait être basé sur la considération soigneuse de la faisabilité d'action et des objectifs à atteindre.

### **5.1. Les instruments de soft law**

Au niveau national et international, les approches de soft law sont basées sur les engagements volontaires et non obligatoires, comme alternative aux instruments qui déterminent les engagements obligatoires. Parler de soft law semble une contradiction en termes car il est dans la nature même d'un cadre juridique d'être autoritaire et prescriptif (Birnie et Boyle, 1992). Néanmoins, les instruments de soft law, n'importe comment on les appelle (recommandations, déclarations, résolutions, codes de conduite, directives, critères communs, normes, etc.), sont habituels dans le domaine du droit international, vu le manque d'un corps supranational avec le pouvoir de législation et d'application.

Les instruments de soft law peuvent être adoptés par les gouvernements ou les organisations internationales plus vite que les traités internationaux et ils peuvent être révisés et amendés sans procédures onéreuses. En principe, les avantages principaux de cette approche sont la simplicité et la flexibilité. Il y a cependant des faiblesses sérieuses, dues au manque de garantie légale que les Etats agiront selon ce qu'on attend à ce qu'ils fassent et au manque de mécanismes pour les mener à prendre le comportement recommandé.

Les instruments de soft law ont une forme écrite et sont articulés dans un ensemble de normes abstraites. Mais ils laissent une grande marge de discrétion en ce qui concerne comment et quand répondre à leurs exigences. Alors que les traités, une fois ratifiés et entrés en vigueur, sont obligatoires dans leurs prescriptions, les Etats gardent contrôle sur le niveau de leur engagement aux instruments de soft law. En adoptant certains instruments de soft law, les Etats peuvent être menés à souscrire les principes qu'ils auraient rejetés si fixé dans un contexte de traité.

Les déclarations de principes (tels que la déclaration de Rio de 1992) et des larges instruments de politique (tel que l'Agenda 21 ou le Plan d'Action pour la Méditerranée lui-même) sont parmi les exemples les plus connus des instruments de soft law. Grâce à leur flexibilité, ce genre d'instruments est fréquent dans le domaine de la loi environnementale internationale, où le règlement peut avoir un impact onéreux sur des activités économiques et des modèles de consommation (ceci semble se produire dans le cas spécifique de la GIZC). Le recours à un instrument de soft law peut aussi avoir lieu où les Etats ne sont pas encore convaincus que l'évidence scientifique est suffisante pour soutenir des engagements légaux précis (ceci ne semble pas le cas de la GIZC).

Dans certains cas, les instruments de soft law adoptés au niveau international sont aussi adressés aux entités autres que les états (autorités locales, secteur privé, public en général, etc.). Là où des acteurs commerciaux sont impliqués, le niveau d'efficacité dépend tout naturellement de l'intérêt. Par conséquent, la décision d'utiliser ou pas le soft law pourrait être le résultat de:

- l'identification des groupes affectés;
- la détermination de leur perception et de leur propre intérêt en ce qui concerne les sujets sur lesquels la coopération volontaire est recherchée;
- l'évaluation de degré jusqu'auquel une plus grande compréhension des valeurs à long terme de l'usage soutenable et de la gestion des zones côtières et des ressources peut changer cette perception (Young, 2003).

L'utilisation d'un instrument de soft law peut être une première étape du processus qui mène, en temps approprié, à la formalisation de larges principes par la conclusion d'un traité international. Mais, pas tous les instruments de soft law deviennent forcément de hard law.

La Convention de Barcelone amendée permet l'adoption des instruments de soft law. Les Parties sont obligées à "... prendre individuellement ou conjointement toutes les mesures appropriées (...) pour empêcher, diminuer, combattre et jusqu'au plus haut degré possible éliminer la pollution de la zone méditerranéenne et pour protéger et améliorer l'environnement marin de cette zone afin de contribuer à son développement durable" (article 4, paragraphe 1). Ils sont également invités à "...adopter les programmes et les mesures qui contiennent, si approprié, les délais pour leur accomplissement" (article 4, paragraphe 4, a). Toutes les deux dispositions, en raison de leur formulation générale, donnent une large marge de discrétion en choisissant les manières et les instruments les plus appropriés d'atteindre l'objectif. Les réunions des Parties contractantes, qui peuvent être ordinaires ou, si nécessaire, extraordinaires, constituent le forum approprié pour considérer et entreprendre n'importe quelle action qui peut être exigée pour l'accomplissement des buts de la Convention et de ses protocoles (article 18, paragraphe 2, vi).

Des instruments de soft law peuvent également être adoptés par la Commission Méditerranéenne du Développement Durable, établie dans le cadre de la Phase II du PAM comme un forum pour le dialogue et la consultation ouverts avec tous les partenaires concernés pour favoriser le développement durable dans le bassin méditerranéen. La Commission a pour tâche de donner un avis sur les programmes d'activité et formuler les recommandations nécessaires aux Parties contractantes.

Cependant, après la considération soigneuse de tous les importants aspects, il ne semble pas que le recours à une approche de soft law soit la meilleure manière pour aborder la question de GIZC dans le système légal de Barcelone et "améliorer" les principes déjà décrits dans les directives du CAR/PAP au niveau d'un instrument gouvernemental officiel.

L'efficacité d'une approche de soft law est douteuse en raison d'un nombre de facteurs qui jouent un rôle dans le cas du littoral méditerranéen, à savoir:

- a) le niveau élevé de la dégradation, combiné avec le risque croissant de perdre les composants naturels valables et les occasions socio-économiques;
- b) la nécessité de fournir un cadre juridique clair pour éviter les actions divergentes et inconsistantes qui pourraient être prises aux niveaux d'action national et local;
- c) l'occasion d'offrir des motivations efficaces aux acteurs privés;
- d) la basse probabilité d'auto-conformité par les intérêts qui peuvent à court terme être affectés par l'introduction d'une politique efficace de GIZC.

Dans la considération de ces facteurs, il suit que l'adoption d'un instrument de soft law ne pourrait être envisagée que dans une première étape transitoire vers un instrument de hard law, si on s'assure qu'une solution plus avancée n'est pas immédiatement faisable pour des considérations politiques.

Des modèles de gestion côtière intégrée ont été développés dans le PAM pendant de nombreuses années et la masse critique d'expérience a été obtenue. L'adoption d'un autre élément de soft law, qui majoritairement incorpore les directives existantes, apporterait peu de progrès, particulièrement en ce concerne la question critique d'application. On pourrait même dire qu'un autre instrument de soft law serait perçu comme une phase de stagnation ou signifier un pas en arrière, étant l'évidence d'un manque de volonté politique de déterminer des outils efficaces d'exécution. Par n'importe quel instrument de soft law les attentes seraient créées sans offrir le moyen pour leur réalisation.

## 5.2. Un instrument contraignant

Envisager l'adoption d'un traité qui, selon le système légal de Barcelone, est susceptible de prendre la forme d'un protocole à la Convention, semble la manière la plus appropriée pour aborder le sujet de GIZC. Un nombre de considérations mène vers une telle conclusion.

- A. Un instrument engageant qui prévoit un mécanisme pour assurer son exécution par les Parties contractantes, serait la solution la plus appropriée et il serait probablement vu comme un pas en avant naturel dans le système légal méditerranéen. Après des années de recherches, de discussions et d'expériences, un instrument légalement engageant sur la GIZC pourrait promouvoir des normes cohérentes de la politique et de l'exécution au niveau national. Les gouvernements des pays méditerranéens et, selon leurs responsabilités, les autorités locales concernées, seraient stimulées à décréter la nouvelle législation d'exécution et planification ou réviser les règles et les programmes existants.
- B. Il y a une perception répandue, pas seulement parmi les fonctionnaires des Etats et des entités locales, mais également chez la communauté scientifique et la société civile, y compris les organisations non gouvernementales agissant dans le domaine de

l'environnement, que la GIZC doit être adressée d'une manière efficace et dans un cadre légal robuste et uniforme. Par exemple, les participants à la Deuxième conférence sur les instruments légaux et de gestion pour la conservation de la côte méditerranéenne, convoquée par le PNUE/PAM (Mallorca, Espagne, 6-8 juin 2002) ont conclu entre autres que "...il serait souhaitable d'adopter un protocole à la Convention de Barcelone sur la gestion intégrée des zones côtières" (UNEP/MAP, 2002, p.5).

- C. Une raison importante vers le choix d'un protocole est le fait que les traités internationaux puissent aussi avoir un contenu large et flexible. Ils peuvent stipuler les engagements généraux sous forme de normes communes que les Parties sont obligées à atteindre. Alors que les Parties contractantes, qui ont déjà suivi des modèles avancés dans leur législation nationale, ne sont pas obligées de prendre des actions supplémentaires,<sup>32</sup> les Parties qui doivent encore procéder sur le chemin de la GIZC sont obligées d'introduire dans leurs systèmes légaux un nombre de dispositions standards minimum. Ce genre d'approche peut s'avérer particulièrement approprié dans le cas de la zone côtière méditerranéenne, où les types et les niveaux différents de législation environnementale coexistent et les compétences accordées aux entités locales varient d'un pays à l'autre.
- D. La mise à jour récente du système légal de Barcelone montre que les Parties le considèrent comme un corps dynamique capable d'être sujet au réexamen et à l'amélioration, le cas échéant. Chacun des instruments du système légal de Barcelone mis à jour contient des innovations importantes et montre un certain degré d'imagination légale en trouvant des approches innovatrices pour aborder les préoccupations communes. Dans une certaine mesure, les instruments méditerranéens ont anticipé les développements et les tendances légaux possibles de coopération dans d'autres zones marines où des programmes des mers régionales ont été établis sous le patronage du PNUE. Entrer dans un champ complètement nouveau de coopération légale et aborder le souci de la gestion côtière durable, qui est partagé dans beaucoup de zones du monde, pourrait devenir une étape attrayante également du point de vue politique. Cela pourrait déterminer un modèle de l'intégration qui, commençant dans la zone méditerranéenne et les pays méditerranéens (en y ajoutant l'Union Européenne), a la potentialité d'être suivi, *mutatis mutandis*, même dans d'autres mers et zones régionales.

Cependant, les normes communes minimum à incorporer dans un futur instrument juridique obligatoire méditerranéen sur la GIZC ne devraient pas être limitées à l'étape des banalités et devraient avoir un degré suffisant de précision légale à distinguer d'une seule liste d'objectifs recommandés. Bien qu'exprimé par des mots plus ou moins flexibles, le but d'un instrument de *hard law* est de déterminer un certain nombre d'engagements et de droits correspondants que les parties considèrent approprié pour atteindre un but commun.

En ce qui concerne le type le plus approprié d'instrument, seulement deux possibilités peuvent être raisonnablement envisagées: une annexe, ou un nouveau protocole à la Convention de Barcelone (il est évident qu'aucun amendement aux instruments déjà existants de la Convention de Barcelone ne pourrait spécifiquement aborder la question de GIZC avec la spécificité exigée).

L'adoption d'une annexe à la Convention n'est pas la manière habituelle de traiter les additions substantives au système légal de Barcelone. La seule annexe à la Convention adoptée jusqu'ici (et au même moment de l'adoption de la Convention) est consacrée au sujet procédural de l'arbitrage. En ce qui concerne les procédures pour l'adoption, une annexe de la Convention doit être considérée en tant que sa partie intégrale (article 23, paragraphe 1). L'adoption d'une nouvelle annexe est soumise à la procédure (article 23, paragraphe 3), qui exige, entre autres,

---

<sup>32</sup> Il est cependant évident que ces Parties sont engagées à ne pas abroger la législation avancée qu'elles ont adoptée. Ceci est explicitement stipulé dans plusieurs instruments appartenant à la loi de traité ou à la loi de la Communauté européenne.

un vote majoritaire des trois-quarts des Parties Contractantes (soit 16 sur 21 Parties). Il entre en vigueur pour toutes les Parties contractantes qui n'ont pas informé le dépositaire qu'elles ne peuvent pas l'approuver.

Comme d'autres programmes des mers régionales, le système légal de Barcelone se compose également d'un instrument-cadre (Convention) et de protocoles additionnels (six pour l'instant) qui expliquent en détail et au moment opportun les engagements généraux déterminés par la Convention. Comme indiqué dans l'article 21, les Parties contractantes peuvent adopter des protocoles additionnels, à une conférence diplomatique convoquée par le PNUE sur demande de deux-tiers d'eux. L'adoption d'un septième protocole relatif à la GIZC s'intégrerait mieux dans la structure de base du système légal méditerranéen.

Selon l'article 33, paragraphe 3, un protocole entre en vigueur, à moins que stipulé autrement, après le dépôt du sixième instrument de ratification. Ceci pourrait mener à une entrée en vigueur relativement opportune d'un futur protocole sur la GIZC, par rapport à ces états qui l'ont ratifié.<sup>33</sup>

## 6. PRESENTATION DES OPTIONS DE PROTOCOLE

Un Protocole apparaît ainsi l'instrument juridique le plus approprié à la fois pour des raisons de fond et de forme. Sur le fond, il permettra de franchir une étape nouvelle dans l'effectivité des multiples documents élaborés jusqu'ici par le système de Barcelone en matière de gestion intégrée des zones côtières. Les livres blancs et les recommandations ont désormais épuisé leurs effets illustratifs et pédagogiques et une simple réécriture ou mise à jour de ces documents risque d'être un exercice sans aucune portée ni effet direct pour faire face à l'accroissement des menaces qui pèsent sur le littoral méditerranéen. Sur le plan de la forme, il est de la nature même de la Convention de Barcelone d'être une convention vivante qui s'efforce d'être en permanence un instrument directement opérationnel traitant des problèmes actuels tels qu'ils se posent. La gestion intégrée du littoral fait partie des obligations générales des Parties à la Convention amendée (article 4 paragraphe 3-e) et il en résulte que l'élaboration et l'adoption d'un protocole est la voie juridique normale pour assurer l'application de la Convention comme le précise l'article 4, paragraphe 5 de la Convention amendée.

Le choix d'un protocole pour consacrer et mieux amplifier la prise en compte directe des zones côtières dans la protection du milieu marin de la Méditerranée, n'est cependant pas un choix unique. En effet, même juridiquement contraignant, un accord international est susceptible de plusieurs scénarios de rédaction selon la volonté des Etats de plus ou moins détailler les mesures, les procédures et les normes convenues. On peut donc imaginer qu'un Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières puisse apparaître viable avec des contenus variables.

On retiendra trois options:

- A. Un protocole-cadre ou protocole ayant un contenu général avec un minimum de principes et de règles, mais traduisant seulement la volonté réelle de donner une consistance juridique aux lignes directrices et recommandations énoncées jusqu'alors dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières.
- B. Un protocole se voulant le plus complet possible avec un contenu plus développé et plus précis que le précédent, tout en restant limité aux préoccupations de gestion intégrée des zones côtières liées à la préservation du milieu marin.

---

<sup>33</sup> Par exemple, le Protocole concernant les zones de protection spéciale et la diversité biologique dans la Méditerranée, signé en 1995, entre en vigueur en 1999.

- C. Un protocole intermédiaire s'efforçant de formuler les principes essentiels et ne conservant que les mesures paraissant les plus opportunes.

Si ces trois options sont présentées séparément pour la clarté de l'exposition, on doit noter dès maintenant que le découpage et la recombinaison de leur contenu sont tout à fait possibles. Une quatrième option pourrait être un mixage différent de celui proposé.

### **A Option d'un protocole au contenu général**

Selon l'option d'un protocole avec le contenu général (ou protocole-cadre), les Parties sont obligées à se conformer seulement aux éléments essentiels de la GIZC. Ce genre d'instrument devrait déterminer les principes de base et les objectifs prioritaires de la GIZC et identifier un certain nombre de mesures à prendre par toutes les parties, tenant compte que les Etats peuvent être hésitants d'entreprendre des engagements onéreux concernant leur territoire et d'introduire des principes complètement nouveaux dans leurs systèmes légaux domestiques. Un tel protocole devrait être assez flexible pour être adapté à toutes les diverses et spécifiques situations existant le long des côtes des pays méditerranéens. Néanmoins, les parties prenantes seront laissées libres d'établir dans leurs normes de législation nationale<sup>34</sup> qui sont plus avancées ou rigoureuses (en ce qui concerne le niveau de la protection de l'environnement) que ceux qui résultent du protocole.

Les éléments de noyau de la GIZC peuvent être déterminés comme suit. Ceci n'exclut pas que d'autres éléments sont également envisagés dans le protocole-cadre, bien que sous forme de recommandations ou d'objectifs d'être réalisés en temps approprié.<sup>35</sup>

#### **1. Définition générale de la zone côtière**

Il n'y a aucune pratique courante dans les pays méditerranéens en ce qui concerne la définition de la zone côtière. Même l'article 1, paragraphe 2 de la Convention de Barcelone ne fournit pas de définition de la "zone côtière" sur laquelle l'application de la Convention peut être prolongée.

En tant que conséquence de l'influence de la planification traditionnelle de l'utilisation du territoire, qui ne s'applique pas à la mer, les mesures présentes de la planification nationale se concentrent surtout sur la partie terrestre de la zone côtière. Ceci inclut habituellement une zone côtière étroite comprenant le bord de la mer jusqu'aux hautes eaux de marée, où un régime strict d'utilisation s'applique (domaine public maritime). Cependant, la couverture géographique du protocole de GIZC doit être plus large, afin de refléter les raccordements étroits existant entre la terre et la partie marine de la bande côtière et de souligner le besoin de la planification intégrée et le règlement de toutes les activités liées à cette bande côtière.

Parmi les options possibles, il serait préférable de déterminer les règles sur la couverture géographique du protocole, pour déterminer le point sur la terre et sur la mer jusqu'à lequel ce protocole s'appliquera. Côté terre, les limites de l'application devraient être déterminées par les parties prenantes au moment de ratification. Les parties devraient tenir compte des zones côtières et marines d'une influence mutuelle (estuaires, zones humides, etc.) et d'une série de critères qui pourraient être spécifiés dans une annexe au protocole.<sup>36</sup> La possibilité d'une extension du protocole GIZC aux bassins fluviaux devrait être exclue, car elle agrandirait son application aux zones qui semblent trop éloignées de son but spécifique et primaire.

---

<sup>34</sup> Le terme législation nationale devrait être considéré dans un sens plus large, comprenant la législation communautaire.

<sup>35</sup> Dans ce cas, le conditionnel devrait être utilisé en rédigeant les dispositions appropriées.

<sup>36</sup> Les expériences tirées des projets PAC devraient être prises en considération dans la formulation des critères.

Côté mer, le protocole devrait inclure les eaux marines intérieures<sup>37</sup> et l'ampleur entière de la mer territoriale, y compris le fond de la mer, jusqu'à la limite maximum de 12 milles nautiques.<sup>38</sup> Certains pays océaniques pourraient considérer que la zone côtière s'étend jusqu'à 200 milles nautiques du rivage, correspondant à la limite externe de la zone économique exclusive. Cependant, les caractéristiques géographiques de la Méditerranée mènent à l'exclusion d'un si large concept de la zone côtière, qui couvrirait l'ampleur entière des eaux méditerranéennes.<sup>39</sup>

## **2. Les principes majeurs de la GIZC**

Alors qu'une définition de quelques concepts principaux, tels que la GIZC, est exigée, tous les concepts ne doivent pas être définis, particulièrement dans le cas d'un protocole-cadre.<sup>40</sup> En général, le terme GIZC évoque un cadre réglementaire qui régit toutes les activités qui se déroulent dans une zone côtière ou qui l'affectent. Elle n'est pas un produit de remplacement pour la planification sectorielle, mais se concentre sur les relations entre les activités spécifiques pour réaliser des buts plus intégrés. Le protocole pourrait inclure une définition explicative de la GIZC.

Le protocole-cadre devrait également stipuler les objectifs de base de la GIZC, comme un système de gestion côtière qui se fonde sur certains principes plus larges, tels que le développement environnementalement soutenable et l'approche d'écosystème.<sup>41</sup>

## **3. Coordination inter-institutions**

Dans la plupart des pays, la distribution des compétences entre les autorités ministérielles est basée sur la distinction traditionnelle entre les affaires terrestres (planification de l'utilisation du territoire, travaux publics, agriculture, etc.) et les affaires maritimes (navigation, pêche, etc.). Aux autorités locales des régions, provinces ou municipalités à également été confié un certain nombre de compétences, particulièrement dans le domaine de la planification urbaine.

Le protocole-cadre ne spécifiera ni les autorités nationales responsables de la GIZC, ni la distribution des compétences entre les entités centrales et locales.<sup>42</sup> Il envisagera cependant une obligation générale des parties d'identifier clairement le rôle des divers services publics impliqués et d'assurer un niveau élevé de coordination interinstitutionnelle pour éviter des approches sectorielles et le risque de chevauchements des compétences ou de lacunes.

Le renforcement des capacités institutionnelles et la fourniture des ressources humaines nécessaires pour répondre aux éléments liés et parfois contradictoires de GIZC devraient

---

<sup>37</sup> La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Baie de Montego, 1982) stipule que "les eaux sur la partie terrestre à partir de la ligne de base de la mer territoriale forment les eaux intérieures de l'Etat" (article 8, paragraphe 1). Le critère pour la définition de la ligne de base sont spécifiés dans les articles 5, 6, 7, 9 et 10.

<sup>38</sup> La plupart des pays méditerranéens (mais pas tous) ont établi une mer territoriale de 12 milles.

<sup>39</sup> Il n'y a aucun point dans la Méditerranée qui est localisé plus de 200 n.m. de la terre ou de l'île la plus proche.

<sup>40</sup> Dans le cas de définitions, le vieux maxime *omnis definitio in iure... periculosa est* (Digesta, livre 50, titre 17, fragment 202) devrait être rappelée. Un glossaire ayant une nature explicative pourrait être ajoutée comme une annexe au protocole d'ICAM.

<sup>41</sup> Voir, par exemple, les principes données dans le Chapitre II de la Recommandations du Parlement Européen et du Conseil du 30 Mai 2002 concernant l'exécution de la gestion intégrée de la zone côtière en Europe (Gazette Officiel Communauté Européenne No. L 148 du 6 Juin 2002).

<sup>42</sup> Il est même douteux qu'un protocole complet puisse lui-même fournir ces caractéristiques, comme elles appartiennent à la sphère de la juridiction domestique des parties contractantes.

également être mentionnés comme un but à réaliser dans un terme raisonnablement court. L'attention pourrait être également placée sur la possibilité de convoquer des conférences nationales et locales périodiques sur les résultats de la GIZC, où des expériences peuvent être partagées et les informations échangées par les services publics compétents.

#### **4. Planification et contrôle d'utilisation de mer et de terre**

Alors que presque l'ensemble du littoral méditerranéen est couvert par des plans d'utilisation du territoire, la partie marine est rarement intégrée dans une telle planification. Le protocole-cadre sur la GIZC exigerait que des programmes et des plans intégrés soient préparés pour la zone côtière entière afin d'en adresser simultanément les parties marines et terrestres. Des programmes et des plans devraient être adoptés à différents niveaux, à partir d'un plan stratégique national, et approuvés par les autorités concernées à des niveaux supérieurs à ceux qui établissent les plans.

Les composants principaux de la planification, y compris les évaluations d'impacts sur l'environnement ou les études et évaluations environnementales stratégiques, et les activités principales impliquées (comme prévention de pollution de toutes les sources, érosion côtière, zones protégées, ressources d'eau, catastrophes naturelles, capacité de charge des zones côtières, pêche, transports, agriculture, aquaculture, tourisme, récréation, ports de plaisance, exploitation minière sur la terre et en mer, zones archéologiques, urbanisation, zones industrielles, gestion des déchets, plate-formes artificielles, paysage côtier, etc.) devraient être spécifiés dans protocole-cadre ou, comme il semble préférable, dans une de ses annexes.

La liberté d'accès à la mer par le public devrait être considérée comme une règle. Les parties devraient aussi être obligées à définir la bande côtière étroite où les nouvelles constructions et le développement sont interdits. Les activités traditionnelles locales qui ne présentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles devraient être maintenues et favorisées, particulièrement si elles appartiennent au patrimoine culturel national.

#### **5. Gestion des ressources naturelles**

Les zones côtières possèdent une biodiversité riche. Le protocole-cadre assurera la planification et le contrôle sur l'utilisation des ressources côtières et la surveillance de degré de la pression humaine sur elles. Les moyens de détourner la pression de la côte sur l'arrière-pays devraient être envisagés. Les domaines des actions prioritaires pourraient aussi être identifiés (par exemple, en ce qui concerne des zones sujettes à plusieurs utilisations contradictoires réelles ou des zones d'importance environnementale, économique ou sociale, comme les îles, deltas, zones humides, dunes, etc.).

#### **6. Protection de la nature**

Le protocole-cadre sur la GIZC envisagera l'inclusion, dans la planification et la législation nationales, des dispositions sur la protection des sites de valeur écologique et paysagère et sur la conservation de la diversité biologique des écosystèmes côtiers. Les habitats critiques pour les ressources marines vivantes devraient être un critère important pour le choix des zones marines et côtières protégées. Selon l'article 7, paragraphe 4 du Protocole de 1995 sur les zones méditerranéennes spécialement protégées, "... quand les zones de protection spéciale couvrant les zones terrestres et marines ont été établies, les Parties essayeront d'assurer la coordination de l'administration et de la gestion de la zone de protection spéciale dans l'ensemble".

Un atelier récent a souligné la nécessité de trouver les meilleurs moyens pour adresser les relations existantes entre les zones protégées et la GIZC:

*“Si gérées en isolation, les zones côtières et marines protégées demeureront vulnérables au développement et à l'exploitation des ressources naturelles se produisant à l'extérieur - en particulier la pêche excessive, le changement et la destruction des habitats, et la pollution de l'eau. Par conséquent, la protection des zones côtières et marines - espèce, habitats, paysages, et paysages marins - doit d'être intégrée dans les stratégies spatiales de développement pour des zones plus grandes, sous le chapeau de la GIZC [ = gestion intégrée des zones côtières], qui devrait incorporer une stratégie spécifique pour la conservation de la nature, coordonnée avec d'autres actions pour la coordination intergouvernementale et intersectorielle. Le cadre de la GIZC lui-même devrait être conçu en tant qu'élément d'une stratégie nationale pour le développement durable” (Cicin-Sain and Belfiore, 2003).*

## **7. Gestion du risque**

Les Parties seront obligées à établir des plans spéciaux (prétendus plans d'urgence) pour faire face aux risques des désastres naturels et pour les intégrer dans la planification générale pour la zone côtière. Les risques devraient couvrir une large gamme des questions, telles que les effets du changement potentiel du climat et l'élévation de niveau de la mer, les dangers de la dégradation environnementale causée par l'homme (pollution sur terre, flaques d'huile et d'autres substances nocives, etc.), ont augmenté l'érosion côtière, inondations. Les moyens d'intervention prompt devraient être mis en place, profitant, le cas échéant, d'instruments internationaux existants, tels que le protocole de 2002 sur la pollution à partir des bateaux.

## **8. Participation du public**

Comme prévu par l'article 15 de la Convention de Barcelone, les parties au protocole-cadre sur la GIZC donneront au public, y compris les organisations non gouvernementales, l'accès approprié à l'information sur l'état de l'environnement côtier, les activités susceptibles de l'affecter et les mesures prises selon le protocole. Au public sera aussi donnée l'occasion de participer aux processus de prise des décisions pertinentes pour la GIZC au moyen d'instruments tels que les enquêtes, les audiences ou les consultations publics.

Les moyens de participation du public et de ses diverses associations peuvent seulement stimuler le sens de responsabilité civique en confrontant les déficits de la GIZC. Cependant, étant donné le contenu varié des législations nationales applicable dans ce domaine, une disposition spécifique sur le droit des individus d'apporter des actions en justice pour s'opposer à des décisions de planification devrait être incluse dans le protocole complet.

## **9. Coopération transfrontalière**

Une disposition spécifique invitera les états concernés à coopérer pour la planification des zones côtières situées dans la proximité d'une frontière internationale pour établir des mécanismes pour une meilleure coordination des réponses aux questions frontalières.

## **10. Coopération technique et financière**

Comme prévu par l'article 13 de la Convention de Barcelone, le protocole-cadre sur la GIZC inclura des dispositions sur la coopération internationale, soit directement soit au travers des organisations internationales, dans les domaines de l'échange des données et informations scientifiques, de la formation, de l'assistance technique et financière, de la mise en œuvre des projets pilotes, avec la priorité aux besoins spéciaux des pays méditerranéens en développement.

## **11. Suivi continu et établissement de rapports**

Selon le protocole-cadre sur la GIZC, les Parties établiront les moyens appropriés pour évaluer la conformité aux conditions de la GIZC, telles que les procédures de surveillance, d'inspection et d'établissement de rapports. Leurs résultats devraient être ouverts pour l'examen minutieux par le public. Au niveau international, les Parties au protocole sur la GIZC devraient être obligées à soumettre périodiquement des rapports lors des réunions des Parties.

## **12. D'autres éléments à considérer**

A côté des éléments qui constituent son fond, il est discutable si et, si oui, dans quelle mesure un protocole-cadre sur la GIZC doit régler d'autres aspects qui peuvent peut-être trouver une place plus appropriée dans un protocole complet. Parmi de tels aspects, l'utilisation des prétendus instruments économiques pour le secteur privé (mesures basées sur marquage, incitations financières et réductions d'impôts ou exemptions, crédits subventionnés, accords volontaires) ou le secteur public (éco-taxes, honoraires d'utilisateur) devrait être considérée comme alternative ou addition aux méthodes traditionnelles de commande et de contrôle.<sup>43</sup>

### **B Option d'un protocole au contenu détaillé**

La liaison étroite formulée par le chapitre 17 de l'Agenda 21 entre la protection des océans et des zones côtières implique un vaste ensemble d'actions à mener touchant toutes les activités susceptibles de se développer dans la zone côtière et d'affecter son environnement. Il n'est naturellement pas question qu'un accord international se substitue à l'ensemble des droits nationaux concernés. En l'espèce, la coopération internationale ne peut concerner que les orientations à prendre, les méthodes à suivre et les contrôles à mettre en place.

Bien entendu, le contenu du protocole-cadre va se retrouver intégralement dans le protocole développé. On ne précisera pas, dans la présente étude de faisabilité, la formulation exacte que chaque point évoqué devra revêtir, notamment en ce qui concerne les verbes à utiliser pour signifier le degré précis d'engagement juridique des Parties au protocole (devra, pourra, devrait, etc.).

#### **1. Définition générale de la zone côtière**

L'intérêt d'un protocole sur les zones côtières est d'arrêter une définition commune, ce qui n'implique ni une délimitation uniforme, ni une délimitation internationale. Le choix laissé aux Etats de déterminer librement la zone côtière soumise à la Convention et aux Protocoles doit subsister dans le principe. Mais un protocole spécialement consacré aux zones côtières ne peut faire l'économie d'une définition plus précise, avec des critères, en fixant un champ d'application minimum imposé aux Etats.

La définition de la zone côtière doit servir à la fois à déterminer l'enjeu géographique de la politique régionale nouvelle mise en place et le champ d'application territorial du Protocole.

La zone côtière intégrée doit couvrir à la fois la partie terrestre et la partie maritime du littoral en intégrant les étangs salés et les zones humides en contact avec la mer.

---

<sup>43</sup> Dans une partie de la littérature sur les instruments économiques pour la gestion environnementale il y a une vue générale que des instruments basés économiquement sont par la définition bonne tandis que les mesures de commande et de contrôle sont mauvaises. Une telle déclaration générale ne peut pas être acceptée, puisque l'efficacité des instruments dépend, de façon générale, d'une série de facteurs, tels que la volonté politique des autorités nationales, la politique économique du pays, ses possibilités institutionnelles et arrangement socio-économique.

En ce qui concerne la partie maritime, on a vu avec l'option A qu'elle devait nécessairement couvrir les eaux intérieures et la mer territoriale.

En ce qui concerne la partie terrestre, elle doit couvrir d'abord ce qui s'appelle dans la plupart des législations le domaine public maritime. Mais la frange côtière ne peut se limiter à la ligne de côte, elle doit s'étendre au minimum au territoire des communes riveraines de la mer pour inclure les activités et territoires ayant une influence directe sur le milieu marin. Sur la base de critères fixés par une annexe et fondés sur des facteurs géographiques, écologiques et économiques, les Etats devront déterminer en outre un champ territorial complémentaire, incluant des territoires contigus aux communes riveraines de la mer et incluant les collectivités riveraines des estuaires et des deltas situés en aval de la limite de salure des eaux. Cette extension territoriale devra être notifiée à l'organe de suivi du Protocole qui évaluera si les critères de l'annexe sont correctement pris en considération. On pourrait prévoir en outre que la distance couverte vers la terre doit, en tout état de cause, s'étendre sur au moins 2 km à compter de la ligne de haute mer. Au-delà, les Parties seront libres d'éventuellement inclure le bassin versant dans le champ d'application du Protocole.

L'expérience des Programmes d'Aménagement Côtier (PAC) démontre que l'étendue de la zone côtière en vue d'actions d'aménagement intégrées, est très variable et dépend souvent des problèmes à traiter. Dans certains pays elle a couvert des distances importantes (10 à 20 km en Egypte, 60 km en Algérie, 12 à 25 km en Tunisie, une dizaine de km en Albanie, 8 km au Liban). De ce fait, il semble très raisonnable d'imposer un minimum de 2 km pour couvrir les hypothèses de communes littorales ayant une superficie réduite.

## **2. Principes et objectifs relatifs à la gestion intégrée des zones côtières**

Une définition de la gestion intégrée devrait être formulée mettant en avant l'aménagement et l'utilisation durable, incluant la sauvegarde des équilibres biologiques et écologiques de la zones côtière et des paysages qui y sont associés.

La zone côtière de la Méditerranée pourrait, dans le préambule, être consacrée comme un patrimoine naturel et culturel commun aux peuples de Méditerranée sans préjudice de la diversité des différentes cultures en cause.

Une série de principes généraux classiques pourraient être mentionnée (prévention, précaution, pollueur-payeur, intégration de l'environnement, information, participation); ils pourraient être complétés par des principes plus spécifiques aux zones côtières tels que: partage équitable des ressources pour les populations locales, aménagement en profondeur, compatibilité entre les diverses utilisations des zones côtières, priorités aux activités dépendant de la mer, libre accès au rivage

Ces principes devraient être accompagnés de l'énoncé des objectifs du Protocole et des objectifs de la stratégie régionale qui sera élaborée par les Parties dans le cadre de la coopération internationale mise en place en matière de gestion intégrée des zones côtières. L'importance économique, environnementale, sociale, culturelle et touristique des zones côtières sera soulignée.

Certains des éléments du chapitre II de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, intitulés "principes" pourront être repris lorsqu'ils correspondent effectivement à des principes et non pas à de simples orientations d'action.

### **3. Obligations générales**

Un Protocole complet devra déterminer les obligations des Parties contractantes en vue de prendre les mesures nécessaires au plan législatif et administratif pour mettre en place une gestion intégrée des zones côtières et atteindre les objectifs généraux fixés par le Protocole. Parmi les obligations de l'Etat figurent la protection préventive de l'environnement et la surveillance de l'environnement marin et côtier.<sup>44</sup>

Une obligation générale de coopération internationale devra également être énoncée en ce qui concerne un certain nombre d'activités telles que: les inventaires, la stratégie régionale, la recherche, l'échange d'informations mutuelles aux plans juridiques, scientifiques et techniques, la coopération transfrontalière notamment pour l'élaboration des plans ou programmes d'aménagement et de développement durable, la surveillance et les réseaux, la fixation de critères communs sectoriels. La coopération internationale entre collectivités territoriales côtières sera encouragée.

### **4. Délimitation des zones côtières**

Bien que la délimitation de la zone côtière soit une opération qui reste de la compétence nationale, c'est une obligation des Etats Parties d'y procéder conformément à ce que le protocole déterminera quand au territoire maritime et terrestre couvert. On pourrait prévoir que cette délimitation soit obligatoirement publiée et notifiée à l'Organisation (au sens de l'article 2-b de la Convention de Barcelone amendée) et aux collectivités locales pour mieux sensibiliser la population et les acteurs locaux à l'existence d'un espace particulier nouveau et concrètement identifiable. Il pourrait aussi être recommandé que cette délimitation soit reportée dans les plans d'aménagement généraux et sectoriels comme matrice territoriale de toutes les actions littorales.

### **5. Inventaire**

Afin de mieux connaître les zones côtières et de faciliter les stratégies régionales et nationales, il convient d'imposer aux Etats l'élaboration d'un inventaire complet et global des zones côtières portant sur les établissements économiques et culturels, les espaces naturels, les paysages, qu'ils soient ou non protégés, les acteurs, les institutions et les législations, tous éléments précisés dans une annexe au Protocole.

L'inventaire devrait couvrir tous les niveaux territoriaux et concerner tous les secteurs tels que: pêche, aquaculture, transports, énergie, gestion des ressources, protection des espèces et des habitats, patrimoine culturel et historique, emploi, tourisme, loisirs et sports, industrie, mines, agriculture, artisanat, déchets, enseignement.

L'inventaire devrait être réalisé dans les cinq ans et mis à jour régulièrement tous les cinq ans.

Le Protocole prévoira l'organisation d'une mise en réseau des organismes nationaux chargés de cet inventaire afin d'améliorer les connaissances et de faciliter le suivi de l'état des zones côtières. L'inventaire fait partie de la Recommandation des Communautés européennes du 30 mai 2002 relative à la stratégie de gestion intégrée des zones côtières.(chapitre III, inventaire national).

---

<sup>44</sup> Selon la Cour de justice des Communautés européennes, cette obligation est une mission essentielle de l'Etat, affaire C- 343/95, arrêt du 18 mars 1997, Diego Cali& Figli, I. 1588.

## **6. Mise en place d'une coordination institutionnelle**

Comme il a été indiqué supra, ce n'est pas à un Protocole, fut-il le plus élaboré possible, de déterminer les autorités locales ou nationales compétentes en matière de gestion intégrée des zones côtières.

Néanmoins le protocole devrait conduire les Etats à mettre en place les structures nationales qui faciliteront la gestion intégrée grâce à une intégration institutionnelle. Pour cela devrait être formulée une obligation générale d'organiser une coordination institutionnelle entre les autorités maritimes et les autorités terrestres, accompagnée d'une coordination intersectorielle au moyen d'un organe ad hoc ou d'une attribution de mission de coordination au ministère de l'environnement. Ces mécanismes de coordination seront laissés à la discrétion des Etats qui choisiront, selon leur système d'organisation administrative et territoriale, soit des organes d'Etat, soit des organes locaux. La mission de ces organes de coordination sera de promouvoir le développement durable en évitant les décisions contradictoires, les double –emplois, les approches purement sectorielles et en favorisant la diversification des initiatives et la mobilisation des partenaires. La création d'un guichet unique pour l'octroi des autorisations dans la zone côtière et pour les contrôles les concernant, pourrait être suggérée.

L'instrument de coordination institutionnelle devrait être accompagné d'un organe scientifique d'experts pluridisciplinaires universitaires en matière maritime et côtière chargé de conseiller les décideurs.

Pour parfaire cette coordination un organe consultatif compétent en matière d'aménagement intégré des zones côtières devrait être obligatoirement institué dans chaque Etat, soit au niveau national, soit au niveau local et couvrant l'ensemble des intervenants publics et privés dans les actions de gestion des zones côtières

## **7. Participation des collectivités territoriales**

Dans le cadre institutionnel propre à chaque Etat et en respectant le principe de subsidiarité et le principe d'autonomie locale, le Protocole devrait inviter les Etats à rechercher le meilleur niveau de coopération et de coordination entre les institutions étatiques et les collectivités territoriales situées dans le champ d'application géographique du Protocole. Il convient en effet de développer les synergies et d'associer le plus étroitement possible toutes les entités concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre des diverses politiques de gestion intégrée des zones côtières.

Pour faciliter la gestion intégrée, dans la mesure du possible, les collectivités locales seront invitées à s'associer pour des actions générales ou ponctuelles d'aménagement et de gestion des territoires concernés.

## **8. Stratégie régionale méditerranéenne de gestion intégrée des zones côtières**

Les Etats s'engagent à élaborer ensemble une stratégie régionale de gestion intégrée des zones côtières qui fixera les orientations de développement durable pour le littoral de la mer Méditerranée tant dans sa partie terrestre que maritime. Le Secrétariat ou le centre spécialisé pour les zones côtières sera chargé de la préparation et du suivi de cette stratégie régionale.

La stratégie régionale sera approuvée par la réunion de Parties.

Pour la mise en œuvre de cette stratégie régionale, des plans d'action, des programmes et des mesures pourront être adoptés et s'imposer aux Parties en s'inspirant des mécanismes prévus à l'article 15 du Protocole amendé relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre.

Des indicateurs de l'environnement côtier devraient être également mis au point pour orienter les planifications nationales et la surveillance des activités et processus relatifs aux zones côtières.

### ***9. Stratégies nationales et Plans d'aménagement et d'utilisation de l'espace marin et terrestre***

Des stratégies nationales et des plans d'aménagement et d'utilisation de la zone côtière couverte par le Protocole devront être élaborés par les Parties dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires nationales. Ces plans de gestion intégrée s'inspireront de la stratégie régionale. Ils pourront formaliser, avec des adaptations, les programmes d'aménagement côtiers (PAC). Ils devront envisager tant la zone maritime que la zone terrestre. Ils seront élaborés par l'Etat et/ ou par les collectivités locales au choix des Parties, mais devront dans la mesure du possible impliquer systématiquement tous les niveaux administratifs de décision.

En tant que plans globaux ils devraient aborder les divers secteurs d'activités des zones côtières tels que déterminés dans une annexe au protocole et prévoir le zonage de l'espace côtier pour répartir les diverses activités et usages. Ces documents devraient s'imposer tant aux autorités nationales que locales, ainsi qu'aux particuliers, aussi bien en ce qui concerne les conditions d'utilisation du sol que la réalisation des diverses activités et travaux.

Les stratégies nationales s'inspireront des orientations préconisées dans le chapitre IV de la Recommandation des Communautés Européennes du 30 Mai 2002.

### ***10. Etudes d'impact sur l'environnement***

En tant qu'instrument privilégié de la prévention et du développement durable du fait de la mise en œuvre du principe d'intégration de l'environnement dans les autres secteurs, l'étude d'impact sur l'environnement devra jouer un rôle clé dans le Protocole et constituera une des plus grandes valeurs ajoutées.

Elle s'imposera d'abord pour l'élaboration des documents stratégiques: stratégie régionale générale; stratégie régionale sur le tourisme durable au niveau de la Méditerranée; plans nationaux d'aménagement et d'utilisation de l'espace maritime et côtier.

L'étude d'impact s'imposera aussi pour tous les projets de travaux et d'activités figurant sur une liste annexée au Protocole et susceptibles d'avoir un effet significatif sur l'environnement, en particulier dans les aires protégées et dans leurs zones tampons.

Le Protocole déterminera le contenu minimum de l'étude d'impact en s'inspirant de la directive communautaire de 1985 modifiée en 1997 et de la Convention d'Espoo de 1991 sur les études d'impact dans un contexte transfrontalier ainsi que de la directive de 2001 sur les études d'impact relatives aux plans et programmes et le Protocole de Kiev de 2003 sur les plans et programmes transfrontaliers.

Un mécanisme ad hoc, commun aux Etats Parties, pourra être mis en place pour assurer un contrôle scientifique des études d'impact, à la demande soit du Secrétariat, soit du Centre de suivi du Protocole, soit d'un Etat Partie, soit d'une ONG observateurs auprès de la Convention de Barcelone. Il pourra en résulter l'obligation de compléter ou modifier l'étude d'impact soumise à ce contrôle, ce qui obligera l'Etat concerné à surseoir à statuer pendant le délai fixé pour la révision de l'étude d'impact.

L'organe de contrôle scientifique pourra aussi aider, si besoin est, la Partie qui effectue l'étude d'impact.

L'étude d'impact devra prendre spécialement en considération la fragilité de l'écosystème des zones côtières et satisfaire aux objectifs de gestion durable des zones côtières.

Les Etats frontaliers seront invités à signer des accords bilatéraux pour préciser les procédures de consultation et de participation transfrontalière.

### **11. Libre accès au rivage**

Le libre accès aux rivages devra être organisé par des dispositions nationales législatives et réglementaires appropriées. Des moyens d'accès devront être aménagés au besoin en instituant des servitudes de passage pour les piétons. Des dérogations seront admises localement lorsque des particularités topographiques ou la protection de l'environnement ou des bâtiments existants ou un intérêt public l'exigent.

La circulation et le stationnement de véhicules à moteurs seront interdits sur les terrains dunaires et plages déterminés par les autorités nationales sur la base d'une étude scientifique préalable justifiant cette interdiction du fait de la fragilité du milieu considéré.

### **12. Instruments incitatifs et financiers**

Le développement durable des zones côtières sera encouragé par des instruments financiers et des aides accompagnant les initiatives locales privées et publiques. La priorité sera donnée à l'amélioration qualitative ou la restauration des zones existantes de préférence à la création de zones nouvelles d'activités.

Ces incitations seront conditionnées par le respect des divers plans de gestion et la production d'une étude d'impact évaluée positivement par l'organisme ad hoc visé en 10.

### **13. Protection du rivage de la mer**

La frange côtière devra faire l'objet d'une attention particulière. L'état naturel du rivage sera conservé autant que possible. Les Etats devront prévoir dans leur législation l'interdiction des endiguements, enrochements, assèchement et comblements de la frange côtière, du domaine public maritime, des marais et zones humides, sauf dans des cas exceptionnels justifiés, après étude d'impact obligatoire, par la protection contre les flots, la lutte contre l'érosion, la sécurité publique ou l'entretien d'ouvrages existants.

Afin de préserver la diversité biologique et paysagère de la frange côtière, une zone côtière d'interdiction de construire tous bâtiments, ouvrages ou infrastructure routière sera instituée par les Etats sur une distance minimum de 100 mètres à compter du niveau le plus élevé de la mer; cette zone s'imposera aussi côté mer. Elle s'appliquera aux constructions provisoires et transportables ainsi qu'aux caravanes et aux camping.

Par exception, et après étude d'impact, pourront être autorisées des constructions indispensables à la sécurité publique et aux services publics.

### **14. Gestion des ressources naturelles**

L'exploitation des ressources naturelles telles que sables, graviers, algues, coquillages etc devra respecter les exigences écologiques du milieu et être précédée d'une étude d'impact sur l'environnement.

Des zones particulièrement fragiles pourront être classées en tant que zones critiques par les Etats ( deltas, dunes, zones humides, espaces boisés) et faire l'objet de mesures spéciales de préservation contre l'érosion, l'exploitation ou la détérioration.

Le maintien du couvert végétal ou la replantation pourra être imposé par les autorités publiques pour assurer la stabilisation des sols

### **15. Protection des zones humides côtières**

Les zones humides côtières devront être préservées conformément à la Convention de Ramsar. Elles ne pourront faire l'objet d'un changement d'affectation, sauf dans un intérêt environnemental.

### **16. Protection des dunes**

Les Etats devront prendre des mesures de protection et de préservation des dunes, en particulier dans la cas de cordons dunaires, en y interdisant éventuellement l'accès et en réalisant des travaux de stabilisation du sol.

### **17. Espaces naturels**

Les espaces naturels existants devront être préservés soit par classement en aires protégées au titre du Protocole relatif aux aires spécialement protégées, soit par inscription dans les plans d'aménagement comme aires de loisirs ou coupures d'urbanisation.

Ces espaces naturels porteront sur la partie maritime et terrestre et devront faire l'objet d'une gestion intégrée afin d'assurer une protection durable des zones côtières et de la diversité biologique.

Les responsables de la gestion et de l'entretien de ces espaces naturels devront être associés à la préparation des plans, programmes et décisions concernant la périphérie de ces espaces mais susceptibles d'affecter leur préservation.

### **18. Protection et gestion des paysages**

Les Etats devront dans leur législation et leur réglementation, prendre spécialement en considération la valeur paysagère des zones côtières indépendamment de leur classement en zone protégée. La prise en compte du paysage est déjà une obligation des Parties à l'article 4-3-e de la Convention amendée et dans divers Protocole. Le protocole zones côtières permettra de préciser les objectifs et les moyens permettant de garantir la mise en œuvre d'une politique effective de protection et de gestion des paysages côtiers et marins en s'inspirant de la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000. Non seulement le paysage devra être intégré dans les politiques d'aménagement côtier, mais des objectifs de qualité paysagère devront être fixés pour guider les divers intervenants. L'étude d'impact devra également nécessairement évaluer les impacts paysagers; dans les cas de dispense d'étude d'impact, une étude paysagère devrait cependant être exigée.

La politique paysagère dans les zones côtières sera accompagnée de procédures de participation du public, des autorités locales et régionales et des autres acteurs concernés notamment par les activités touristiques et sportives et de loisirs.

### **19. Tourisme**

Le tourisme étant une des ressources principales de la zone côtière de la mer Méditerranée, il convient que le Protocole y consacre des développements substantiels en formalisant les

objectifs et instruments d'un tourisme durable. C'est l'occasion de traduire juridiquement la multitude de déclarations et chartes concernant le tourisme durable et de faire de la Méditerranée la première zone de tourisme de masse consacrant des obligations conventionnelles en la matière. On pourra s'inspirer en particulier du sommet de Québec et de la déclaration de Québec sur l'écotourisme du 22 mai 2002 (Déclaration de Québec, 2002).

Les Parties devront élaborer et approuver une stratégie régionale de développement du tourisme durable en recherchant et en facilitant la participation de tous les acteurs, notamment les populations locales. Cette stratégie inspirera les politiques nationales qui devront s'intégrer dans les actions de développement durable de la zone côtière.

Un système de certification et d'écolabel Méditerranéen pourra être institué par l'Organisation pour encourager les professionnels du tourisme et les collectivités locales à assurer la durabilité du tourisme littoral sur la base de critères internationaux communs.

L'étude d'impact sur l'environnement prévue supra s'imposera systématiquement aux activités et travaux liés au tourisme côtier selon une liste spéciale des activités touristiques figurant dans l'annexe prévue au point 10.

Une autorité nationale devrait être chargée de coordonner et d'équilibrer la promotion du tourisme et la capacité d'accueil de la zone côtière. Pour mieux mesurer cet équilibre tout projet touristique devra être soumis à une évaluation de capacité de charges (ECC) intégrée dans l'étude d'impact.

## **20. Protection contre les catastrophes naturelles**

Afin de lutter contre les risques d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains, d'élévation du niveau de la mer, des plans d'urgence devraient être élaborés en particulier de manière bilatérale dans les zones transfrontalières.

## **21. Protection contre les pollutions**

Le Protocole devrait imposer aux Etats un minimum d'obligations visant à supprimer ou réduire les risques de pollution. Pour certaines d'entre elles, le Protocole pourrait même imposer des programmes ou des mesures spécifiques de lutte. Dans certains cas il conviendra de renvoyer à des Protocoles déjà existants en particulier au Protocole contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre. Le Protocole servira ici de cadre juridique donnant la base légale à toute intervention future de l'Organisation selon les besoins et la volonté ultérieure des Etats Parties.

Les domaines prioritaires qui pourront faire l'objet de programmes ou mesures spécifiques sont les réseaux d'assainissement et les stations d'épuration. Une interdiction générale de rejets en mer d'effluents domestiques et industriels non traités devrait pouvoir figurer dans le Protocole.

La propreté des plages et la qualité des eaux de baignade exigent des mesures nationales adaptées accompagnées d'une surveillance particulière.

Les déchets domestiques et les déchets industriels non dangereux nécessitent des plans d'élimination en vue d'une collecte et d'un tri permettant leur recyclage. Le protocole ne peut ici fixer que des orientations s'imposant aux autorités locales responsables des déchets.

Quant aux déchets dangereux, l'article 5-2 du Protocole d'Izmir du 1 octobre 1996 relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, prévoit déjà une obligation générale de réduction au minimum et si possible suppression de la production de déchets dangereux. Des règles

spécifiques concernant leur stockage temporaire et définitif dans la zone côtière, pourraient être envisagées.

## **22. Protection du patrimoine côtier culturel subaquatique**

S'inspirant de la convention de l'Unesco du 6 novembre 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, les Parties pourraient prendre les mesures appropriées pour protéger ce patrimoine et confier à l'Organisation le soin d'adopter les programmes et les mesures nécessaires.

Les Parties pourraient également décider de consacrer un accord distinct à cette question. En tout état de cause l'article 6 de la convention de l'Unesco encourage les Etats à conclure des accords régionaux en vue d'assurer la préservation du patrimoine culturel subaquatique.

## **23. Participation du public et accès à la justice**

Bien que déjà prévue dans la Convention de Barcelone et les Protocoles, la participation du public devrait être renforcée dans le Protocole zones côtières, ne serait-ce que parce que, s'appliquant pour une grande part à terre, le public est bien évidemment plus concerné qu'en mer. On pourra développer ici les principes et mécanismes prévus dans la Convention d'Aarhus.

L'examen des 35 projets du programme de démonstration de la Commission Européenne a conclu que "la participation à l'aménagement intégré des zones côtières, est un élément essentiel, les projets démontrant la valeur que revêt la participation des intervenants en permettant d'évoluer vers une amélioration de la coordination et de la concertation. La formation individuelle, le renforcement des capacités et le renforcement institutionnel sont largement nécessaires pour les autorités, les ONG et les personnes. La participation n'est pas une panacée, elle nécessite un soutien institutionnel à tous les niveaux"( Graham, K., 2001).

Le public, y inclus les ONG, devraient disposer des moyens d'information appropriés pour pouvoir participer tant à l'élaboration qu'au suivi des stratégies régionales prévues aux points 8 et 19. Cette participation aux décisions de l'organisation serait une innovation juridique conforme à la pratique internationale et aux recommandations de la Convention d'Aarhus.

La participation devra également être imposée au niveau national en ce qui concerne, tant les plans et programmes que les décisions de travaux ou d'ouvrages. Les modalités de participation du public aux diverses phases de l'étude d'impact sera une des procédures privilégiées de la participation.

Conformément à la convention d'Aarhus, la participation en matière d'environnement est étroitement liée aux procédures d'accès aux diverses voies de recours administratifs ou judiciaires. Le principe de ces recours devra figurer dans le Protocole pour garantir que les Etats permettent un contrôle du public sur toutes les phases de la gestion intégrée des zones côtières.

## **24. Coopération transfrontalière**

La coopération transfrontalière dans les zones littorales est très réduite (Conseil de l'Europe, 1998).

Le Protocole devra prévoir et faciliter une coopération transfrontalière pour la planification intégrée des zones côtières, en particulier entre collectivités locales en s'inspirant de la Convention cadre de Madrid du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorité territoriale, du 21 mai 1980.. Le Protocole servira ainsi, sur la base d'une

disposition qui pourrait éventuellement faire l'objet d'une réserve au cas d'opposition de certains Etats, de base juridique valant accords entre Etats pour permettre des accords futurs entre collectivités locales en matière de gestion intégrée des zones côtières.

La coopération transfrontalière devra également être organisée pour la transmission et l'échange d'information et de participation concernant les études d'impact sur l'environnement. Elle s'inspirera notamment de la Convention d'Espoo de 1991 sur les études d'impact dans un contexte transfrontalier et du chapitre V de la Recommandation des Communautés européennes du 30 mai 2002.

### **25. Coopération technique et financière**

De la même façon que dans la Protocole cadre(cf supra), une disposition du Protocole prévoira une coopération internationale en matière technique et financière en accordant la priorité aux besoins spéciaux des pays en voie de développement de la région Méditerranéenne.. Elle devrait être renforcée en matière de zones côtières grâce aux attributions particulières que le Protocole confierait au centre spécialisé chargé du suivi du Protocole, qui pourrait être le centre de Split déjà engagé dans ce domaine. Ce centre se verrait chargé du rassemblement et de la circulation de l'information en liaison avec les points focaux nationaux et avec l'Agence européenne pour l'environnement, de la formation pluridisciplinaire, de l'assistance technique et financière, des expérimentations et projets pilotes.

### **26. Contrôle, suivi, évaluation**

La mise en œuvre d'une stratégie Méditerranéenne sur la gestion intégrée des zones côtières exige dans le Protocole, des dispositions spéciales de contrôle, de suivi et d'évaluation.

Des rapports périodiques devraient être adressés par les Etats à l'organisation. Un comité spécial d'experts devrait examiner ces rapports avec un droit de visite, comme le Comité permanent de la Convention de Berne, et recommander des observations aux Parties.

Les rapports devront comporter notamment, un bilan spécial sur l'état écologique de la zone côtière et une évaluation de la mise en œuvre et de l'application des stratégies, politiques et mesures législatives applicables directement ou ayant une incidence sur les zones côtières, une évaluation de l'incidence future de la ou des stratégies sur l'état des zones côtières, comme le suggère le chapitre VI de la Recommandation des Communautés européennes du 30 mai 2002.

Le suivi des observations pourrait conduire à accorder une assistance spéciale aux Etats ayant des difficultés pour satisfaire aux obligations de la convention.

Ces rapports et observations seront mis à la disposition du public.

### **27. Mécanismes institutionnels**

Chaque partie désignera un point focal ou correspondant national sur les zones côtières chargé de la liaison avec l'Organisation qui désignera un Centre d'Activité pour les zones côtières (PAP/RAC).

Un comité consultatif scientifique sera institué, compétent notamment pour les inventaires et les études d'impact

Les parties chargeront l'Organisation du secrétariat.

## **C Option d'un protocole intermédiaire**

Par définition, l'option d'un Protocole intermédiaire peut être envisagée comme un compromis entre le protocole cadre et le protocole complet. C'est donc au niveau de la formulation du texte et de la plus ou moins grande précision des dispositions, que la différence pourra se faire.

Il n'apparaît donc pas indispensable ici de reprendre dans le détail les dispositions précédentes au risque de devoir en permanence se répéter.

On se contentera donc de mentionner les dispositions du protocole complet qui serait abandonnées, étant entendu que les dispositions du protocole cadre seraient reprises intégralement.

### **1. Définition générale de la zone côtière**

Le champ d'application ne s'étendrait pas obligatoirement aux territoires voisins des communes riveraines de la mer mais seulement facultativement.

### **2. Délimitation**

Absence de procédure conventionnelle concernant la délimitation.

### **3. Co-ordination institutionnelle**

Elle est indispensable dans tous les cas. On pourrait simplement ne pas rendre obligatoire mais facultatif, la création d'un organe consultatif composé de tous les acteurs de la gestion intégrée des zones côtières.

### **4. Stratégies nationales et plans d'aménagement et d'utilisation de l'espace marin et côtier**

Les plans ne seraient pas rendus obligatoires pour les Etats.

### **5. Stratégie régionale Méditerranéenne des zones côtières**

### **6. Etude d'impact sur l'environnement**

L'étude d'impact sur l'environnement ne serait qu'une obligation générale comme celle qui figure à l'article 4-3-c de la Convention amendée sans que le Protocole ne contienne de dispositions précises concernant la liste des activités et plans soumis à étude d'impact, ainsi que la procédure détaillée des études d'impact transfrontalières et les modalités particulières de participation du public. Ne serait pas institué un mécanisme ad hoc de contrôle scientifique et un droit de saisine pour les tiers et les Etats.

### **7. Etudes d'impact stratégiques**

### **8. Libre accès au rivage**

Proclamation du principe de libre accès au rivage sans mesures obligatoires d'accompagnement. Absence d'interdiction ou de réglementation obligatoire concernant la circulation des véhicules sur le rivage.

### **9. Instruments incitatifs et financiers**

Absence de règle de conditionnalité liant le respect de l'environnement et une étude d'impact positive à l'octroi d'aides financières.

### **10. Protection du rivage de la mer**

Le protocole ne contiendrait qu'un énoncé de principes généraux sans interdiction juridique de travaux affectant le rivage de la mer ou les zones humides; il ne comporterait pas l'obligation d'établir une zone inconstructible de 100 mètres mais seulement une invitation à le faire.

### **11. Gestion des ressources naturelles**

Pas d'obligation d'établir des zones critiques pour sauvegarder les ressources côtières.

### **12. Paysage**

Pas d'obligation directe d'élaborer des objectifs de qualité paysagère, ni de présenter des études paysagères en cas d'absence d'étude d'impact.

### **13. Tourisme**

Pas de stratégie régionale de tourisme durable distincte. Elle serait incluse dans la stratégie régionale générale. Pas d'écolabel du tourisme méditerranéen.

### **14. Lutte contre les pollutions**

Le protocole ne contiendrait que des principes généraux sans imposer des interdictions ou des obligations de faire.

### **15. Participation du public**

Le protocole n'imposerait pas aux Etats le droit d'accès aux recours en matière de zones côtières.

### **16. Coopération transfrontalière**

Bien qu'encouragée, la coopération transfrontalière ne prévoirait pas la possibilité directe pour les collectivités locales de passer des accords locaux en matière de gestion intégrée des zones côtières.

### **17. Contrôle et suivi**

Bien qu'imposant des rapports et des évaluations, le protocole intermédiaire n'organiserait pas un mécanisme ad hoc devant un comité spécial d'experts avec des observations adressées aux Etats en infraction avec le protocole.

## **7. APPRECIATION DE LA PERTINENCE DES DIFFERENTES OPTIONS**

### **7.1. Critères d'appréciation**

Les options alternatives à être considérées sont:

1. un protocole à contenu général (ou protocole-cadre)
2. un protocole à contenu détaillé ou protocole complet
3. un protocole intermédiaire

Ces options représentent respectivement la solution pessimiste, optimiste et réaliste/mi.

S' il n' est pas possible, dans les délais impartis et du fait de la compétence essentiellement juridique des consultants, de procéder ex ante à une évaluation scientifique sérieuse de l'impact probable de ces trois types de protocoles, on procédera néanmoins à une appréciation générale de la pertinence des trois options retenues.

Il y a quelques critères principaux d'appréciation, qui peuvent être employés comme cadre d'évaluation pour chaque option. Ceux-ci se rapportent à la plus value (PAM, traités internationaux et synergie avec d'autres traités ou instruments), à la contribution à la protection environnementale, aux impacts économiques, à l'acceptabilité politique et sociale.

### **1. Plus value quant:**

a. *au système de convention de Barcelone y compris les objectifs du PAM.* Des éléments de l'approche GIZC sont dans une certaine mesure introduits dans le système existant (le protocole concernant les zones de protection spéciale et la diversité biologique dans la Méditerranée, le protocole sur la protection de la Méditerranée contre la pollution des sources et des activités basées sur terre, le protocole concernant la pollution résultant de l'exploration et l'exploitation du plateau continental, le fond de la mer et son sous-sol et le protocole au sujet de la coopération en empêchant la pollution des bateaux et dans les cas d'urgence combattant la pollution de la mer méditerranéenne). L'adoption d'un protocole sur la GIZC (en particulier d'un protocole complet) fournira la plus value significative au système PAM, la rendant en tant que pionnier dans la coopération régionale pour la protection de l'environnement et le développement soutenable. Puisque l'adoption d'un tel protocole exigera la mobilisation significative des ressources tandis qu'elle va, sans doute, encourager un certain degré de restructuration des systèmes nationaux (par exemple, afin d'assurer la promotion du concept d'intégration qui est un élément principal de la GIZC). Le PAM peut tirer les avantages significatifs renforçant son rôle, améliorant ses structures, gagnant les avantages significatifs aux forums internationaux;

b. *aux traités internationaux environnementaux.* La possibilité d'introduire les dispositions institutionnelles concernant la GIZC dans la région méditerranéenne aura sans doute un impact positif à un niveau international mais aussi à un niveau national. Jusqu'à présent, les traités relatifs à l'environnement, tels que la conventions sur les marais d'une importance internationale particulièrement comme un habitat d'oiseaux aquatiques (Ramsar, 1971), la convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 1992) ou la convention de cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 1992) adressent surtout les question thématiques – indépendamment de leur signification. Par l'exécution d'un cadre institutionnel pour la GIZC (particulièrement d'un protocole complet) dans la Méditerranée, une thématique (question actuelle à travers thèmes variés) sera adressée, et la promotion de la GIZC au niveau régional, encouragera coopération à travers les thèmes en question. Toutes les questions abordées dans les traités internationaux environnementaux existants sont les composants essentiels de la GIZC, puisque la protection des zones naturelles et le combat de l'élévation de niveau de la mer dû au changement de climat sont parmi les défis principaux pour toutes les nations côtières. Dans ce contexte la formulation de la politique-cadre de la GIZC sous forme d'un protocole renforcera assurément le gouvernement environnemental international mais également les capacités des pays

dans la région de se conformer efficacement d'une façon coordonnée à leurs engagements environnementaux internationaux.

- c. *à la synergie avec d'autres traités/instruments (international).* La synergie avec les autres (pas exclusivement liée à l'environnement) traités internationaux et les autres instruments serait aussi significative. D'une façon analogue avec le gouvernement environnemental international, l'existence d'un cadre cohérent pour la GIZC est susceptible de bénéficier la région et les parties contractantes individuellement pour mettre en application d'autres accords d'importance internationale, comme par exemple dans le transport marin, le commerce etc. La GIZC a un centre sectoriel en travers assurant l'harmonisation des actions spécifiques de secteur capturant les complémentarités et les synergies impliquées. A cet égard, l'existence d'un cadre convenu (protocole) pourrait fournir une plate-forme saine d'action (et d'exécution des accords) dans les questions multisectorielles et en travers de frontière.

Dans une vue synthétique que serait la plus value dans le système existant, limité jusqu'ici aux directives larges et spécifiques pour la gestion intégrée de la zone côtière? Les trois critères cités ci-dessus se réfèrent non seulement à l'"image" (une valeur symbolique) de chaque option dans le PAM et à travers les mers régionales et d'autres initiatives internationales de GIZC, mais aussi comme activité horizontale qui pourraient fournir des synergies pour accomplir les engagements et les activités déjà entrepris. Ceci essentiellement reflète les occasions différentes à travers les divers scénarios pour coordonner les activités du PAM et améliorer les synergies et l'efficacité d'un bout de l'affaire à l'autre, en raison de la GIZC. De telles synergies peuvent être recherchées aussi en termes d'autres conventions internationales et engagements internationaux des pays méditerranéens.

## **2. Contribution à la protection de l'environnement**

Ce critère reflète les pertes d'occasions des développements prévus (conflits, problèmes de détérioration environnementale, pertes de ressource, etc.) en tant qu'une conséquence de chaque option. Essentiellement, ce critère adresse la nécessité à examiner le système d'une perspective du développement soutenable à long terme. D'intérêt particulier sont les incidences sur l'environnement de chaque option. Laquelle des celles-ci réussirait-elle au ralentissement et par la suite – espérant dans la proche future – à la cession des détériorations environnementales? Les impacts environnementaux auront sans doute dans tous les cas les répercussions socio-économiques significatives. Une adoption efficace du protocole complet n'aura probablement d'impacts plus positifs car il inclut les dispositions spécifiques pour la protection d'une zone critique, des ressources naturelles, des dunes de sable, des zones naturelles, des paysages, etc. puisque quelques problèmes/questions abordés ont un caractère régional ou un caractère à travers de frontière et leur confrontation est considérablement facilitée par un cadre commun des engagements.

## **3. Impacts économiques**

Cela se reflète sur les avantages possibles et les coûts d'opportunité en termes de développement encouru par l'adoption d'une plate-forme pour la GIZC. A travers des secteurs il pourrait y avoir des extériorités négatives impliquées d'une perspective sectorielle, en termes de conflits relatifs à l'utilisation des ressources et les impacts sur l'environnement en général ou des lacunes et manque de coordination. Puisque la GIZC est une activité multi-sectorielle il permet la construction des complémentarités et des synergies parmi des actions dans divers secteurs donc menant à moindres coûts et à la réalisation des avantages de l'action coordonnée. En revanche, le manque d'un cadre logique peut mener à une intensification des conflits aux dépens du développement sectoriel réduisant les occasions pour le développement global. L'option faible est évidemment plus mauvaise par rapport à deux autres options dans ce cas-ci. Des impacts économiques de n'introduction d'aucune décision politique pour la GIZC doivent également être soigneusement considérés. Les impacts économiques d'un scénario de 'laissez faire' doit être soigneusement évalué vis-à-vis les coûts d'adoption des mesures politiquement exigeantes.

## **4. Acceptabilité politique**

Ce critère se rapporte aux réactions prévues à un niveau politique vers chaque option. Que pourrait être l'acceptation politique pour chacune des alternatives? Ceci ne dépendra seulement fortement des pressions existantes pour la résolution des problèmes dans la zone côtière (un genre de processus ascendant), mais aussi de la 'nature' de la politique et du processus de prise des décisions autour de la Méditerranée. En ce qui concerne le premier, la pression monte mais il n'y a pas de questions critiques – ou même perçues comme critiques – qui pourraient mener à une solution plus difficile. En ce qui concerne le dernier, les systèmes de prise des décisions autour de la région sont centralisés à un degré élevé au niveau de la nation-état résultant des décisions de haut en bas (avec une certaine exception des états membres de l'UE qui expérimentent la décentralisation et la dévolution des systèmes centraux, pas toujours dans une manière consistante, renforçant le rôle des régions). Des décisions au niveau régional sont mises en application d'une façon lente, comme démontré par l'avancement dans des protocoles récents. L'expérience démontre la basse réponse de la mise en application des décisions obligatoires au niveau régional, qui sont attendues d'avoir l'impact concret sur le contexte national réglementaire (par exemple la convention de Barcelone amendée doit toujours être ratifiée et être mise en application réellement par plusieurs états, qui sont peu disposés bien qu'ils aient signé la convention en premier lieu). Il devrait être noté cependant qu'il y a une longue expérience de la coopération au niveau régional aussi bien que de l'acceptation de diverses décisions visant à la protection et à la gestion des ressources communes valables. Ceci peut servir de plate-forme idéale pour encourager davantage la coopération des associés régionaux. Dans ce contexte l'adoption d'une décision plus 'formelle',

d'un protocole du type complet ou même d'un protocole intermédiaire, qui pourrait être construite sur les directives ne doit pas être exclue. En outre, le critère d'acceptation politique dépendra fortement des critères suivants (conditions pour l'adaptation, conditions pour l'exécution et conditions financières). Les conditions accrues empêcheront seulement l'acceptation politique des solutions "plus dures", à moins que les avantages soient clairement énoncés, également distribué, surgissant non seulement dans la course plus longue mais également sur le court terme.

## **5. Acceptabilité sociale**

Même si politique l'acceptation a été assurée en premier lieu, quelles seraient les conditions pour une telle adaptation pas seulement à un niveau national mais également au niveau régional ? Comment éloignée peut être la menace de l'abolition de cette acceptation dans la pratique? Y a-t-il trop de conditions préalables qui indiquent un processus durable de l'exécution d'une telle décision régionale? Dans tous les cas il y a plusieurs facteurs qui doivent être considérés. L'absence des partenaires en particulier du secteur privé et du secteur environnemental (ONG) dont la participation serait essentielle dans tous les cas aura assurément l'effet négatif, particulièrement dans les cas où les activités suggérées reposent plus sur une base volontaire. En outre, les communautés locales ne peuvent pas dans la plupart des cas entreprendre la tâche de GIZC, c'est-à-dire appliquer au niveau local les directives de planification et de gestion pour réaliser le développement soutenable de leurs côtes. Les structures administratives et organisationnelles au niveau local, même aux niveaux plus élevés sont plutôt faibles. L'adaptation peut être demandée à un niveau régional, car les structures existantes peuvent ne pas être suffisantes. Enfin, la pression pour le développement côtier, surtout de la part des communautés locales et généralement de la part des propriétaires de terre, qui voient le développement de terrain comme seule options vers la prospérité économique immédiate, s'attend à continuer, compliquant en conséquence l'exécution de n'importe quelle décision qui prévoira des restrictions pour le développement de terrain. Par conséquent, l'adoption d'un protocole de cadre peut être une solution plus réaliste puisqu'elle peut servir d'une étape préparatoire vers l'exécution d'un processus "complet" de GIZC.

En plus des axes d'appréciation ci-dessus mentionnés, il peut y avoir d'autres considérations incluses pour refléter les *Conditions* liées en poursuivant une option contre une autre. Comme noté jusqu'ici, la gestion côtière a été surtout appliquée par la planification d'utilisation de la terre et dispositions pour la protection environnementale. L'option suggérée, peut-elle être intégrée dans le cadre des approches existantes pour en maximiser l'impact? Quel serait l'arrangement institutionnel nécessaire dans ce cas-là? En ce qui concerne les systèmes de niveau central chaque option alternative a différentes conditions préalables en termes de conditions d'organisation, signifiant atténuation de l'adaptation aux nouvelles tâches ou aux marges qui sont disponibles au sein des administrations (des ministères d'environnement ou de planification à faire face aux tâches exigeantes de mobilisation, de coordination, de concertation etc. de la GIZC). En outre, ce critère reflète également les capacités de ministères (faibles) d'environnement de poursuivre d'autres (les sectoriels) pour faire face aux demandes produites par une des options. Prenant en compte les développements récents dans le cadre institutionnel européen (adoption d'EIE et de MER, adoption de la directive-cadre pour la gestion intégrée des ressources de l'eau, la recommandation du Parlement européen et le Conseil sur la gestion intégrée de la zone côtière), l'on peut arguer que l'adoption d'un cadre complet par ces associés qui sont également membre de l'UE ne peut pas être exclu.

Cependant, la considération la plus importante dans ce contexte est la nécessité de développer un mécanisme de surveillance et d'évaluation pour poursuivre l'exécution. Chaque option est plus ou moins exigeant que les autres sur le système du PAM. Donc, il y a des implications sérieuses pour le système du PAM à travers les diverses options, implications/conditions qui doivent être soigneusement évalués en termes de capacité interne du système (tenant compte de la structure et les contraintes existantes) de réaliser des dispositions. Une approche pas à pas (adoption d'un cadre ou d'un protocole intermédiaire en premier lieu, tout en introduisant les

changements qui pourraient soutenir l'exécution d'un protocole complet dans une deuxième phase) peut être plus recommandable tout en permettant la restructuration nécessaire, à condition que le rythme de la détérioration environnementale ralentisse.

En outre, des questions financières peuvent également être incluses. Quel serait le coût pour l'exécution de chaque alternative? Ce coût serait-il relativement égal parmi des associés? Si non, quelles sont les mesures de compensation à être adoptées? Le fardeau de chaque option n'est pas égal sur des systèmes nationaux/régionaux/locaux. C'est une condition générale qui certainement pèserait contre une option ou une autre. Les directives sont "plus légères" en général puisqu'elles sont surtout volontaires. D'autres options auront besoin des considérations de l'assistance financière qui doit être cherchée dans le PAM ou chacun des Etats méditerranéens.

## **7.2. Application des critères aux trois options**

### **7.2.1. Application des critères à l'option d'un protocole au contenu général**

Dans la tâche de rédiger un protocole sur la GIZC, un certain nombre de facteurs politiques et économiques suggéreraient de suivre une stratégie moins ambitieuse menant à l'adoption d'un instrument-cadre au lieu d'un instrument complet.

Certains Etats pourraient être hésitants d'entreprendre des obligations onéreuses concernant une partie importante de leur territoire, d'entrer dans le domaine délicat de la coordination interinstitutionnelle et de présenter de nouveaux principes (tels que la notion de l'intégration) dans leurs systèmes légaux domestiques. La plupart des perplexités peuvent être surmontées si le modèle proposé de l'instrument juridique est assez large pour permettre des marges de la discrétion et assez flexible pour permettre pour suffisamment de temps.

En outre, un protocole-cadre, tout en n'étant pas une solution entièrement satisfaisante d'un point de vue abstrait, apporterait une plus valeur à tous les deux systèmes légaux de PNUE/PAM, qui engage les parties à promouvoir la gestion intégrée des zones côtières (voir l'article 4, paragraphe 3e de la Convention de Barcelone), et le système des traités pour la protection de l'environnement marin en général, où un tel genre d'instrument comblerait une lacune évidente. Il établira les synergies évidentes avec d'autres traités internationaux<sup>45</sup> et mettra en application un des objectifs principaux à long terme du développement soutenable dans la Phase II du PAM, où la GIZC est incluse parmi les composants principaux du développement durable en Méditerranée et ses objectifs sont clairement déterminés.

Les coûts à long et à court terme d'un protocole-cadre seront inférieurs du point de vue politique, organisationnel et social. Il n'est guère douteux que ce facteur détermine une acceptabilité politique plus forte d'un tel instrument.

Cependant, la considération simple que, lorsque possible, il est préférable d'élaborer des instruments avancés devant être pris en considération en faisant un choix au sujet du contenu du protocole à proposer aux parties prenantes au PAM. Les Etats riverains de la Méditerranée pourraient seulement tirer bénéfice d'un support international qui stimulerait le développement de leur législation et politique nationale vers l'établissement d'un système avancé et efficace de GIZC. Ceci pourrait suggérer la solution que le modèle de protocole-cadre soit agrandi pour inclure également les éléments qui, tandis que pris d'un modèle complet de protocole, sont exprimés sous forme de recommandations ou d'objectifs d'être réalisés comme appropriés et dans une période de temps raisonnable.

---

<sup>45</sup> Voir ci-dessus, le paragraphe sur "les bases légales d'un protocole relatif aux zones côtières en ce qui concerne le droit international maritime et le droit international de l'environnement".

### **7.2.2. Application des critères à l'option d'un protocole détaillé**

Les Etats pourraient a priori considérer qu'un protocole aussi développé sur les zones côtières est à la fois superflu et inapproprié. En effet, les lignes directrices et autres instruments actuels de soft law suffiraient pour que les Etats organisent, s'ils le souhaitent, une gestion intégrée de leurs zones côtières. De plus le droit des zones côtières est si différent d'un Etat à l'autre et met en œuvre des mécanismes institutionnels si complexes qu'il paraît utopique de vouloir imposer des règles communes au moyen d'un protocole.

En réalité, on a vu dans la partie 3 qu'il y avait un grand nombre de justifications pour un protocole dans la mesure où la gestion intégrée des zones côtières est un concept lui-même déjà intégré dans la Convention amendée comme faisant partie des obligations générales des Etats. On ne peut dissocier les objectifs marins de la Convention et de ses Protocoles et la problématique des zones côtières. Les deux sont interdépendants.

De plus la zone côtière étant un espace complexe et fragile, il est normal que pour le traiter correctement, il faille un instrument développé et complet. Faute de quoi on ne ferait que répéter les lignes directrices existantes. Le protocole doit être une occasion non seulement de concrétiser et rendre plus effectifs les instruments de la gestion intégrée des zones côtières, mais aussi de les compléter et les préciser. C'est la condition nécessaire pour mettre un frein à la dégradation constatée du littoral méditerranéen. Plus on tardera à prendre les mesures qui s'imposent, plus il sera coûteux ou voir impossible de freiner la catastrophe annoncée ou les dégradations irréversibles survenues.

La synergie avec les autres conventions est évidente et a déjà été soulignée. Mais c'est surtout dans le système de Barcelone que le protocole "zones côtières" trouverait sa véritable justification. Sans un tel protocole aussi développé que les autres protocoles, l'ensemble des règles applicables seraient incomplet. En effet pour rendre réellement applicable la Convention de Barcelone et les protocoles qui sont en partie concernés par les zones côtières (protocole sur les aires protégées, protocole sur la pollution provenant de terre, protocole sur les déchets dangereux, protocole sur les situations d'urgence), il est indispensable de compléter ces protocoles en ce qui concerne l'action des Etats sur la zone côtière tout en veillant, bien entendu, à ne faire double emploi avec les protocoles existants.

Outre qu'il n'est pas dans la tradition, ni internationale, ni des précédents du système de Barcelone, d'adopter des protocoles cadre, cette appellation étant plutôt réservée aux conventions, on peut considérer qu'un protocole détaillé est en réalité un protocole normal qui s'efforce de répondre de manière complète aux problèmes posés.

Si l'on se réfère à des précédents internationaux concernant des espaces terrestres fragiles comme les montagnes, on constate que des Etats européens ont pu se mettre d'accord sur une Convention sur la protection des Alpes accompagnée de nombreux protocoles sectoriels. Sur les 8 Parties à cette convention, 4 sont Parties à la Convention de Barcelone (France, Italie, Slovénie, Communauté Européenne). La problématique juridique de départ est voisine du fait du mélange entre Etats membres de la Communauté européenne, disposant donc déjà de certaines règles harmonisées, et Etats extérieurs à la Communauté Européenne ayant donc des systèmes juridiques plus éloignés. Ces Etats ont bien accepté de se soumettre à des obligations communes qui touchent aux pouvoirs locaux et au problème de l'aménagement du territoire, à la nature et aux paysages, au tourisme. Le cas des zones côtières de la Méditerranée est en un sens plus facile, car l'espace territorial considéré est déjà intégré dans un champ juridique bien précis et réglé par des conventions internationales: la mer et le littoral. La complémentarité entre l'espace marin et l'espace côtier est un atout que le projet de protocole se doit d'exploiter dans une perspective à la fois d'intégration des politiques et de développement durable.

L'avantage économique d'un tel, protocole est évident, dans la mesure où il attire l'attention sur une zone d'expansion économique à travers le tourisme et d'autres activités liées à la mer. En lui garantissant un encadrement juridique sérieux, c'est un capital qui est ainsi préservé pour l'avenir.

### **7.2.3. Application des critères à l'option d'un protocole intermédiaire**

Théoriquement, un protocole intermédiaire semble la solution plus acceptable. Politiquement ce pourrait être la solution idéale dans la mesure où elle reflèterait des compromis réciproques. En réalité cette option C n'est qu'une version améliorée de la version A et une version limitée de l'option B. Toutefois, à travers le processus de négociation cela permettra un certain niveau de flexibilité aboutissant à un cadre juridique acceptable. Or la gestion intégrée des zones côtières implique une politique coordonnée à tous les niveaux; si le niveau international est affaibli ou impuissant à animer l'ensemble des politiques, l'intégration échoue et la protection aussi.

Il peut être considéré contradictoire d'accepter un protocole pour consacrer juridiquement l'engagement des Etats à mieux prendre en compte la zone côtière et à concrétiser toute l'action pilote déjà entreprise, et dans le même temps refuser de donner un plein effet aux mesures envisagées. On risque de réduire à peu de choses l'engagement pris par les Etats. Toutefois, un facteur décisif sera la capacité de créer un cadre approprié dans un tel protocole. En n'allant pas jusqu'au bout d'un mécanisme considéré aujourd'hui par tous comme indispensable, on prive le protocole, non seulement de toutes ses potentialités mais aussi des capacités de synergie qu'il suppose avec les autres conventions et protocoles. Cela réduirait probablement le risque d'affaiblir l'engagement des Etats en renforçant les effets synergiques.

## **8. JUSTIFICATIONS DE L'OPTION PROPOSEE**

L'analyse juridique présentée ci-dessus laisse totalement ouvert le choix entre les trois options. Dans tous les cas de figure on peut considérer que l'option retenue constituera un progrès dans le prolongement de l'ensemble des initiatives déjà réalisées par les Etats Parties au système de Barcelone. La différence entre les trois options n'est qu'une différence de degré et non de nature. Dans tous les cas, le recours à un protocole manifeste la volonté des Etats de franchir une étape nouvelle rendue nécessaire par la dégradation continue des zones côtières et le constat que les instruments de soft law ainsi que les nombreuses directives et autres livres blancs, ne sont plus en mesure de produire des effets concrets positifs sur l'état de l'environnement littoral.

On a vu par ailleurs que l'hypothèse consistant à ne rien faire de nouveau (ou situation de statu quo) présentée dans la partie 4, pouvait avoir des effets fortement négatifs, voir conduire à des reculs.

Pour toutes ces raisons, les auteurs du présent rapport manifestent leur préférence pour l'option C, c'est-à-dire celle d'un protocole au contenu intermédiaire. Les raisons d'un tel choix sont les suivantes:

### **L'urgence**

L'Agence Européenne pour l'Environnement a fait état d'une dégradation continue et accentuée des zones côtières en Europe. La nécessité urgente de mettre en place un système de suivi et d'accompagnement de l'aménagement de ces zones qui soit écologiquement durable,

économiquement équitable, socialement et culturellement acceptable, passe par un protocole répondant à tous les enjeux posés.

### Une véritable plus value

Si le protocole cadre est limité aux principes, il n'apporte pas une vraie plus value par rapport à ce qui existe, sauf au plan formel. Si son contenu est trop souple, il redevient un instrument voisin du soft law. D'autre part, un protocole détaillé serait probablement trop ambitieux vu la situation socio-économique et politique actuelle en Méditerranée, et, jusqu'à un certain point, il pourrait être contreproductif. Le protocole intermédiaire est un pas en avant vers des instruments opérationnels, ce qui serait certainement un développement positif. Par ailleurs, il permet un certain niveau de flexibilité, qui pourrait être utilisé au cours du processus de négociation concernant la forme finale du protocole, afin de permettre de répondre de manière optimale aux besoins des Etats méditerranéens.

### Un cadre juridique sérieux

Tous les rapports internationaux, de l'Union européenne, de la FAO, du PNUE comme de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe, constatent unanimement que ce qui manque le plus souvent à la gestion intégrée des zones côtières, c'est un cadre juridique solide d'accompagnement. Les Etats ont besoin pour cela d'une pression extérieure pour imposer les mécanismes de coordination indispensables et surmonter les inerties et traditions administratives nationales. Il n'est donc plus possible de se contenter d'instruments non contraignant et de multiplier des documents d'orientation sans aucune portée réelle car non obligatoires et connus seulement d'un petit nombre de spécialistes.

### Un nouveau moteur pour le développement durable

La Convention de Barcelone a démontré son rôle essentiel de moteur et d'impulsion dans la lutte contre la pollution, la protection de l'environnement et le développement durable. Un formidable mouvement collectif des Etats Parties, des collectivités locales littorales et des ONG a prouvé la capacité du système de Barcelone de jouer un réel rôle de moteur du développement durable Méditerranéen. Un protocole sur les zones côtières décuplera ce mouvement collectif en rendant opposables juridiquement et politiquement les impératifs d'une gestion intégrée et concertée à l'échelle de la Méditerranée. Par son caractère solennel, le protocole devient non seulement un instrument juridiquement obligatoire, mais aussi un instrument officiellement connu et publié dans les journaux officiels de chaque Etat Partie, lui donnant ainsi une large audience propre à sensibiliser tous les acteurs publics et privés concernés par les zones côtières qu'ils soient nationaux ou locaux.

### Une multiplicité d'instruments nouveaux pour une gouvernance intégrée des zones côtières

Le Protocole ne se contente pas de reprendre les principes d'action énoncés dans le livre blanc. Il a pour vocation de les préciser et de les renforcer. Il ajoute surtout des dispositions sur les aires non protégées par le Protocole relatif aux aires spécialement protégées, qui sont susceptibles d'être des espaces à conserver pour les générations futures; il renforce l'intérêt porté aux paysages côtiers même non protégés; il impose la procédure des études d'impact stratégiques et des études d'impact sur travaux; il renforce la participation; il impose une zone inconstructible au bord du rivage (ce qui est plutôt une consécration car elle existe déjà dans la plupart des Etats); il consacre le droit d'accès aux rivages; il incite à une plus grande implication des collectivités locales en partenariat avec l'Etat en vue d'une bonne gouvernance mieux intégrée des zones côtières; il impose une stratégie régionale méditerranéenne des zones côtières qui comportera des objectifs et un plan d'action pour mieux guider les Etats Parties.

### Un exemple unique au monde d'innovation et d'intégration océans- zones côtières

S'il a pu être constaté et regretté que l'on assiste à une fragmentation accrue et un manque de coordination au sein des conventions et organisations internationales en matière d'océans et de zones côtières (Mabudafhasi, 2001), l'adoption d'un Protocole sur la gestion intégrée des zones

côtières en Méditerranée sera un sérieux démenti. Ce sera aussi la démonstration du fort impact politique de la Commission méditerranéenne de développement durable qui a toujours mis sur le devant de ses préoccupations la gestion des zones côtières. Faisant preuve d'une volonté de coordination au sein même du système de Barcelone, les Etats de la Méditerranée, en choisissant un protocole intermédiaire, assez complet et détaillé, sur les zones côtières, donneront au monde l'exemple de leur esprit d'innovation et de progrès, concrétisant juridiquement pour la première fois l'intégration géographique et écologique des espaces marins et côtiers dans le cadre d'une mer régionale..

#### Un renforcement et un encouragement pour les initiatives nationales

Les Etats de la Méditerranée ont toujours choisi les solutions les plus novatrices. Ayant déjà travaillé depuis plus de 15 ans sur l'enjeu fondamental des zones côtières pour l'avenir du bassin Méditerranéen, l'adoption d'un protocole n'est que le prolongement logique des efforts déjà accomplis. Si pour certains Etats, le futur protocole ne fait que consacrer des règles et pratiques déjà existantes, pour d'autres Etats il renforce et encourage les réformes législatives récentes ou en cours ainsi que les expériences ou programmes de démonstration (de la Communauté européenne et du PAM avec les Programmes d'aménagement côtier). Dans tous les cas le protocole permettra de conforter les droits nationaux et d'inciter les administrations, les collectivités locales, les acteurs privés et les ONG à mieux respecter et faire respecter le droit des zones côtières dans l'esprit du développement durable et de la gestion intégrée

## **9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **9.1. Un protocole nécessaire et à son heure**

Au terme de cette étude de faisabilité il apparaît bien qu'un protocole sur les zones côtières est aujourd'hui devenu une nécessité à plusieurs titres:

- au plan juridique, en tant qu'instrument indispensable à la mise en œuvre des obligations nouvelles contractées par les Parties en 1995 lors de l'amendement de la Convention de Barcelone et consistant "à promouvoir la gestion intégrée du littoral" et à insérer "la protection du littoral" dans le titre même de la Convention;
- au plan environnemental, dans la mesure où tous les diagnostics scientifiques mettent en avant la dégradation continue des zones côtières par les pollutions telluriques non maîtrisées et par le saccage du paysage et de la diversité biologique dû à la concentration des activités touristiques et à la surexploitation des ressources naturelles vulnérables;
- au plan économique, le laissez faire peut à court terme conduire à des effets catastrophiques de stagnation ou régression d'un tourisme de plus en plus exigeant de qualité environnementale en raison des méfaits dus à la littoralisation excessive et à l'accroissement de la production de déchets;
- au plan social, les acteurs locaux sont devenus préoccupés par les menaces qui pèsent sur les zones côtières du fait des conséquences du changement climatique et par les problèmes posés par la surpopulation de certaines zones littorales. Il est désormais admis que les actions sectorielles et isolées ne sont plus compatibles avec le développement durable. Une nouvelle gouvernance locale, intégrant les divers intérêts légitimes à protéger, conduit à accompagner les diverses initiatives dans un esprit de participation et de concertation en privilégiant le recours à des procédures coordonnées entre les autorités locales et nationales;

- au plan politique, les progrès considérables accomplis à l'échelle du bassin Méditerranéen tant au sein des organes de la Convention qu'au sein de la Commission méditerranéenne du développement durable et la prise en compte désormais systématique des problèmes liés aux zones côtières dans les stratégies et actions mises en œuvre, conduisent à franchir une étape nouvelle dans l'intégration des zones côtières dans le système de Barcelone, en y consacrant un protocole particulier.

L'idée même d'un instrument juridique contraignant au lieu de simples recommandations ou livres blancs est à la fois le résultat de toutes les recherches, études et séminaires réalisés ces dernières années sur la gestion intégrée des zones côtières, mais aussi la conclusion naturelle des bilans concernant la portée et l'effectivité des nombreux instruments non contraignants.

La conclusion unanime des réflexions menées sur les expériences de gestion intégrée des zones côtières est qu'il est indispensable de disposer de véritables instruments juridiques d'accompagnement déterminant clairement les objectifs poursuivis grâce à une stratégie générale tout en organisant la coordination des acteurs et des outils juridiques. Pour s'en convaincre il suffit de se reporter aux travaux cités en bibliographie de la FAO, de l'OCDE, de la Banque Mondiale, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe et aux conclusions du programme de démonstration de la Communauté Européenne.

Si ces instruments doivent, bien entendu, relever au premier chef des droits nationaux, on a vu que ces droits sont disparates et encore trop souvent peu adaptés à des actions de gestion intégrée. La gestion durable des zones côtières ne peut plus se satisfaire de mesures locales ponctuelles dans un espace commun comme la Méditerranée. Les Etats sont désormais conscients que les nouveaux progrès ne peuvent venir que d'une pression internationale qui aura pour effet, non pas de substituer des mécanismes internationaux à des mécanismes nationaux, mais de contribuer à faciliter et accélérer les réformes nationales, déjà entreprises ou à entreprendre, conduisant à une meilleure gestion intégrée. La réflexion sur les zones côtières est devenue un thème commun aux Etats Parties à la Convention de Barcelone et le temps est venu de traduire en termes juridiques les conseils et orientations jusqu'alors accumulés. L'élaboration d'une stratégie régionale de gestion intégrée des zones côtières est à ce titre une priorité. La Déclaration des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone réunies à Monaco du 14 au 17 novembre 2001 en vue du Sommet de Johannesburg, réaffirme bien "qu'une action s'impose" au niveau international et régional afin de faciliter une gestion intégrée des zones côtières. Cette action, pour être suivie d'effets, exige une volonté commune des Etats pour passer des discours aux actes. La traduction formelle la plus appropriée pour franchir cette étape est la négociation d'un protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

Les nombreuses initiatives du PAM et du CAR/PAP de Split sur les zones côtières ont permis aux Etats de se familiariser avec la nouvelle stratégie de gestion intégrée des zones côtières. Il s'agissait de concrétiser les orientations données par le chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio de 1992, qui avait bien démontré la nécessité de traiter en étroite synergie les questions relatives au milieu marin avec les problèmes des zones côtières. Mais ces documents, aussi pertinents soient-ils sur le plan de la gestion environnementale d'un espace territorial complexe et fragile par nature, ne pouvaient conduire à ce que les Etats et leurs autorités locales et régionales transforment leurs pratiques. On peut considérer que le travail ainsi accompli depuis plus de dix ans a été un travail d'information, d'éducation, de sensibilisation et d'expérimentation à la gestion intégrée des zones côtières.

Aujourd'hui l'heure est à la consécration juridique du concept et des instruments de la gestion intégrée des zones côtières, tant au plan du droit international que dans plusieurs droits nationaux. L'idée de stratégie de gestion intégrée des zones côtières et d'une approche commune européenne est même au cœur de la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 qui, dans son chapitre V, vise la mise en œuvre des conventions

existantes avec les pays qui bordent la même mer régionale. Comme on l'a vu, le protocole sur les zones côtières est bien directement la mise en œuvre de la Convention de Barcelone amendée.

Aussi n'est-il plus étrange de concevoir un traité sur les zones côtières. Cette idée avait été exprimée déjà dans le passé. On peut évoquer à cet égard les propositions en faveur d'une convention internationale sur les espaces côtiers formulées lors d'un colloque sur la mer Adriatique (Kiss, A., Amato, A. et Norberg, L. 1995., pp. 149, 155 et 163). A l'occasion de ce colloque international, le Directeur de l'environnement du Conseil de l'Europe F. Albanese déclarait: "il manque un texte général à vocation contraignante qui permette de promouvoir une politique de développement durable des côtes de la Méditerranée" (Kiss, A., Amato, A. et Norberg, L. 1995., p. 169). Un rapport de Adalberto Vallega, alors vice-président de l'Union internationale de géographie, étudiait aussi en 1995 les bases techniques et conceptuelles d'un protocole sur les zones côtières pour accompagner la Convention de Barcelone amendée. Enfin un rapport du Conseil de l'Europe, après un inventaire des initiatives internationales et nationales, concluait clairement en 1996: "on manque d'un instrument contraignant" (Conseil de l'Europe, 1999).

Il est donc bien temps de préparer un protocole sur les zones côtières d'autant que prochainement la Convention amendée de Barcelone entrera en vigueur, rendant encore plus urgente une initiative juridique pour satisfaire aux obligations de l'article 4 – 3-e. Le temps d'élaborer un projet de protocole puis de le soumettre à la négociation devrait permettre d'envisager une signature en 2006.

Pour toutes ces raisons le statu quo apparaît, comme il a été montré dans la 4<sup>e</sup> partie, comme une solution à écarter. Ce serait non seulement violer les engagements politiques et juridiques pris par les Etats de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières, mais aussi décevoir de nombreux Etats, certains de ceux du sud en particulier, qui attendent du système de Barcelone une impulsion concrète pour gérer, dans les meilleures conditions de développement durable, leurs zones côtières qui sont aussi considérées par tous comme un patrimoine commun Méditerranéen. De plus, se contenter d'une recommandation de plus en la matière, serait la preuve d'un certain aveuglement face à l'urgence d'une intervention d'une autre nature, compte tenu des bilans alarmants concernant l'état de l'environnement côtier.

## **9.2. Un protocole inédit**

Si le protocole sur la gestion intégrée des zones côtières apparaît ainsi inéluctable, on doit souligner aussi son caractère totalement inédit à plusieurs titres.

L'intégration territoriale terre – mer, tant en ce qui concerne les stratégies, plans ou programmes que les décisions ponctuelles, est encore assez rare dans les droits nationaux. Elle tend cependant à se développer. Elle devient beaucoup plus systématique en droit international et il est significatif d'observer comment, progressivement, toutes les conventions sur les mers régionales ont étendu leur champ d'application territoriale d'abord aux eaux intérieures, puis aux zones humides, puis au littoral terrestre lui-même, voir aux bassins versants.

Le fait qu'une convention internationale porte sur un espace terrestre ou une portion d'espace terrestre n'est pas en soi original. Il en est ainsi de toutes les conventions sur l'environnement. On a pu évoquer le cas d'un espace fragile complexe assez voisin du cas du littoral avec la Convention Alpine de 1991 et ses nombreux protocoles. Son champ d'application réel n'est pas renvoyé à la discrétion des Parties, il est arrêté dans la Convention elle-même. Ce qui est plus inédit est que la pénétration terrestre vient du droit de la mer qui traditionnellement ne portait que sur des espaces maritimes et qu'un même instrument juridique porte à la fois sur un espace maritime et sur un espace terrestre. Cette intégration territoriale, qui est une des

conditions préalables à toute gestion intégrée des zones côtières, bien qu'elle soit expressément prévue dans la Convention de Barcelone et dans certains de ses Protocoles, reste encore symbolique. Même dans le Protocole relatif aux aires spécialement protégées qui s'applique a priori automatiquement "aux zones côtières terrestres", faut-il encore que ces zones soient désignées par chacune des Parties. On sait qu'à une exception près, il n'en a rien été. Il sera donc essentiel que le champ d'application territorial du futur protocole soit bien arrêté et imposé dans le texte lui-même.

Ce qui apparaît le plus inédit est de consacrer un protocole spécial aux zones côtières. A l'heure actuelle il n'existe aucun précédent à l'échelle internationale. La tendance la plus récente est de renforcer les dispositions sur le littoral dans le corps même de la convention sur la mer régionale considérée, comme en témoigne la Convention de 2002 sur la protection et le développement durable de l'environnement marin et côtier du Pacifique Nord-Est qui comporte un article 10 imposant de prendre des mesures relatives à la gestion intégrée de la côte (bien qu'en l'espèce, celle-ci ne soit pas précisément délimitée) (CNP, 2002). De même, le protocole sur la protection de la biodiversité et du paysage de la mer Noire de 2002 comporte plusieurs dispositions sur les zones côtières et leur gestion intégrée.

En choisissant de consacrer un protocole aux zones côtières, les Etats de la Méditerranée joueront un rôle de pionnier qui pourra rapidement inspirer les autres conventions relatives aux mers régionales.

### **9.3. Un protocole souple**

La complexité et l'enchevêtrement institutionnel et juridique qui caractérisent les zones côtières, conduisent à proposer une faisabilité à la carte permettant de garantir une grande souplesse quant au contenu du protocole. Cette souplesse ne doit pas induire en erreur. Il ne s'agit aucunement d'une souplesse quant à la valeur juridique de l'instrument. Il s'agit bien d'un protocole juridiquement contraignant et non pas d'un instrument de soft law. Mais tout en étant contraignant par principe, un traité ou un protocole peut avoir un contenu plus ou moins général ou au contraire détaillé. C'est l'objet des conventions cadre, en droit international général, de prévoir des normes générales, mais à valeur obligatoire. La particularité et la technicité du droit du littoral impose de recourir ainsi à une formule souple. Ceci est d'autant plus justifié que la gestion intégrée étant par définition une gestion qui touche à tout, il convient d'être attentif à ne pas interférer de façon directe avec des matières très particulières telles que, par exemple, le droit de l'urbanisme qui peut difficilement devenir international. Ceci n'exclut pas que des principes d'aménagement viennent directement inspirer ou encadrer certaines règles de droit national. C'est tout l'intérêt d'un document international, tel qu'une stratégie régionale des zones côtières, que de venir conditionner des décisions purement locales.

Afin de garantir cette adaptabilité et cette souplesse du contenu d'un futur protocole, la présente étude de faisabilité a été soucieuse de réalisme en veillant à assurer une véritable avancée dans la marche vers un développement durable commun aux Etats du nord et du sud de la Méditerranée.

### **9.4. Un protocole substantiel et négociable**

On a, de ce fait, choisi de proposer trois options quant au contenu du protocole afin de permettre à la conférence des Parties de choisir en fonction des objectifs et des ambitions poursuivis. Les trois options ainsi situées sont les suivantes:

- A. protocole à contenu général (ou protocole cadre)
- B. protocole à contenu détaillé
- C. Protocole intermédiaire

On a montré, sur la base d'un certain nombre de critères d'appréciation, quels étaient les avantages et les inconvénients de chacune des options. Cette rapide évaluation ne peut être considérée comme un véritable travail d'évaluation ex ante de politiques publiques qui aurait nécessité la contribution d'une équipe pluridisciplinaire de scientifiques et aurait exigé plus de temps que celui qui a été imparti pour la présente étude.

Il convient toutefois de bien noter que ces trois options ne sont pas exclusives les unes des autres. Selon les problèmes abordés, certains peuvent être traités de façon générale dans un protocole a priori détaillé ou bien, à l'inverse, certains problèmes peuvent être traités de façon détaillée dans un protocole a priori général. Cela permettra à la conférence chargée de négocier le texte de disposer de la plus grande souplesse, sous la réserve évidente, que des dispositions de nature différente ne se trouvent pas être contradictoires ou en opposition avec certaines des options retenues. C'est le travail de rédaction proprement dit qui devra veiller attentivement à la compatibilité des diverses dispositions.

Après l'application des critères d'évaluation, il est suggéré aux Parties contractantes d'accepter l'option d'un protocole intermédiaire et d'en établir la version finale au travers d'un processus de consultation à différents niveaux du Plan d'Action pour la Méditerranée au cours des années à venir.

Deux raisons majeures justifient l'option d'un protocole immédiat, à savoir:

- Il semble d'abord que l'ensemble déjà existant de recommandations, livres blancs et lignes directrices, comportent, dans leur contenu, des avancées suffisamment importantes pour considérer, qu'a priori, les Etats les ont implicitement mais nécessairement approuvées. Ces documents, qui déterminent les grands axes de la conduite à tenir pour la gestion intégrée des zones côtières, peuvent en fait, être considérés comme l'équivalent d'un protocole cadre. Rédigés en termes généraux, ayant un contenu juridique très faible voir inexistant, ces documents de soft law ont recueilli un consensus politique qui ne peut pas être ignoré au moment de préparer un texte plus contraignant. C'est pourquoi il nous a semblé qu'élaborer un protocole à contenu général ne serait qu'un progrès purement formel consistant simplement à donner une valeur plus forte à des idées déjà largement admises et répandues.
- De plus, l'évolution des mentalités et les apports des multiples expérimentations de gestion intégrée des zones côtières, nous paraissent conduire à franchir une nouvelle étape, à la fois au plan formel, par l'adoption d'un protocole, mais aussi et peut être surtout, au niveau du contenu des normes. L'option proposée consistant à adopter un protocole substantiel signifie que son contenu n'est pas simplement l'écriture juridique des lignes directrices et livres blancs, mais constitue une véritable avancée au fond, autrement dit un progrès vers une gestion intégrée des zones côtières plus durable et plus efficace. Cette efficacité sera tout à la fois le résultat d'un texte contraignant mais aussi d'un texte adapté juridiquement dans son contenu aux exigences pratiques et institutionnelles de la gestion intégrée.

## REFERENCES

Birnie and Boyle. 1992. International Law and the Environment, Oxford.

Blanquet, M. et de Grove-Valdeyron, N. 2001 zones côtières et droit communautaire, Revue juridique de l'environnement, n° spécial 2001

Cicin-Sain, B., P. Bernal, V. Vanderweerd, S. Belfiore, and K. Goldstein. 2002. Oceans, Coasts and Islands at the World Summit on Sustainable Development and beyond - Integrated Management from Hilltops to Oceans, 2nd ed., Newark

Cicin-Sain, B. and Belfiore, S. 2003. Linking Marine Protected Areas to Integrated Coastal and Ocean Management: A Review of Theory and Practice, Paper presented at the Workshop "Integrating Marine Protected Area Management with Coastal and Ocean Governance: Principles and Practices (Baltimore, 12-14 July 2003).

CNP. 2002. Convention for co-operation in the protection and sustainable development of the Marine and Coastal environment of the Northeast Pacific (Antigua Guatemala, 18 of February 2002)

Conseil de l'Europe. 1998. Exemples et possibilités de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales dans les zones littorales maritimes, coopération transfrontalière en Europe n° 6, Strasbourg

Conseil de l'Europe. 1999. Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières, ed. du Conseil de l'Europe, Sauvegarde de la nature n° 101, Strasbourg

Déclaration de Québec. 2002. Déclaration de Québec sur l'écotourisme, Sommet mondial de l'écotourisme (Ville de Québec, 22 mai 2002)

European Commission. 1999. Short and Medium Term Priority Environmental Action Programme (SMAP), Euro- Mediterranean Ministerial Conference on the environment, (Helsinki, 1997)

Graham, K. 2001., Résumé sur "participation aux processus d'aménagement intégré des zones côtières: mécanismes et procédures nécessaires", Hyder consulting, [www.europa.eu.int/comm/environment/iczm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/iczm)

Grenon, M. and M., Batisse. 1989. Futures of the Mediterranean Region. Economica, Paris.

Kiss, A., Amato, A. et Norberg, L. 1995. La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique, colloque du Conseil de l'Europe à Tirana (Albanie) les 27- 29 octobre 1994, rencontres de l'environnement n° 23, Strasbourg.

Mabudafhasi. 2001. Closing remarks: Towards Johannesburg 2002, Closing speech to the global conference on " Oceans and Coasts at Rio + 10", (Paris, Unesco, Dec. 3-7, 2001)

METAP/MAP. 1998. Assessment of integrated coastal area management initiatives in the Mediterranean, experiences from METAP and MAP (1988-1996), Washington, DC, The World Bank.

Ministry of Environment, Croatia. 2003. The Adriatic Action Plan, Meeting of Ministers for the Environment, (Zadar, 6 June 2003)

OCDE. 1992. Recommandation de l'OCDE sur la gestion intégrée des zones côtières (23 juillet 1992)

PAP/RAC. 2000. National legislation and proposals for the guidelines relating to integrated planning and management of the Mediterranean coastal zones, Split.

PAP/RAC. 2001a. White paper: coastal zone management in the Mediterranean/ Livre blanc: gestion des zones côtières en Méditerranée. Split, PAP/RAC

PAP/RAC. 2001b. Good practice guidelines for integrated coastal area management in the Mediterranean/ Principes de meilleures pratiques pour la gestion intégrée des zones côtières en méditerranée, Split, PAP/RAC.

PAP/RAC. 2003. <http://www.pap-medclearinghouse.org>

Parlement Européen. 2002. Recommandation du parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, (30 mai 2002, JOCE, L 148 du 6 Juin 2002)

Sorensen, J.C. 1993. The international proliferation of integrated coastal zone management efforts, in Ocean and Coastal Management

UNEP. 1995. Guidelines for integrated management of coastal and marine areas with particular reference to Mediterranean basin, Split, PAP/ RAC

UNEP/MAP. 1995. Mediterranean Action Plan, Phase II

UNEP/MAP. 1997. Recommendations on the integrated and sustainable management of coastal zones, adopted by the MCSD

UNEP/MAP. 2002. International seminar on legal and management instrument for the protection of the Mediterranean coast, Junta de Andalucia, Sevilla

UNEP/MAP. 1999. Formulation and Implementation of CAMP projects – Operational Manual. Split.

Young. 2003. Developing a Legal Strategy for High Seas Marine Protected Areas, Paper distributed at a Workshop on "High Seas Marine Protected Areas" organised by IUCN and WWF (Malaga, 15-17 January 2003).

## BIBLIOGRAPHIE

- Amato, A. 1995. Nécessité d'élaboration d'une convention sur la protection des espaces côtiers: quelques propositions, in la protection des espaces côtiers de la mer Adriatique, Conseil de l'Europe, rencontres environnement n° 23, Strasbourg
- Beckman, R. and Coleman, B. 1999. Integrated Coastal Management: the role of law and lawyers in The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 14 n° 4
- Bower, B., Ehler, C., Basta, D. 1994. A framework for planning for integrated coastal zone management. NOAA/ NOS Office of ocean resources conservation and assessment, Silver Spring, Maryland.
- Boelaert-Suominen, S. and C. Cullinan. 1994. Legal and institutional aspects of integrated coastal area management in national legislation. Rome, FAO, Legal office.
- Bonnot, Y. 1995. Pour une politique globale et cohérente du littoral en France, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, Paris
- Chua, T. E. 1993. Essential elements of integrated coastal management, Ocean and Coastal Management (21)
- Chua, T. E. 1996. Enhancing the success of integrated coastal zone management: good practice in the formulation, design, and implementation. GEF/UNDP/IMO Regional Programme for the prevention and management of marine pollution in the East Asian Seas. MPP-EAS Technical report n° 2
- Chung, Ch. 1995. La gestion des zones côtières: les politiques intégrées, in La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique, Conseil de l'Europe, rencontres environnement n° 23, Strasbourg
- Cici-Sain, B., 1993. Sustainable development and integrated coastal management, in Ocean and Coastal Management, 21- 1/3
- Cicin-Sain, B. and Knecht R.W., 1998. Integrated coastal and ocean management: concepts and experiences. Washington DC, Island Press
- Cicin-Sain, B. and al. 2002. A guide to oceans, coasts and islands at the world summit on sustainable development, Center for study of marine policy, Newark, Delaware
- Clark, J. R. 1996. Coastal zone management Handbook. Boca Raton FL: Lewis Publishers
- Clark, J. R. 1992. Integrated Management of Coastal Zones, Fisheries technical paper, FAO, n° 327
- Conseil de l'Europe. 1996. Etude sur la faisabilité d'élaborer un instrument européen pour la gestion intégrée des zones côtières, Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux, PE-S-CO (96) 3, Strasbourg
- GESAMP (group of experts on the scientific aspects of marine environmental protection). 1996. Report of the task force on integrated coastal management. Rome. FAO
- Ghezali, M. 2000. La gestion intégrée des zones côtières: l'approche statutaire de la Côte d'Opale et du Littoral, Université de Boulogne s/ mer, France

Henocque, Y., Denis J., Gerard B., Grignon I.C., Brigand, L., Lointier, M., Barousseau, P. 1997. Methodological guide to integrated coastal management, manuals and guides IOC, n° 36, Paris, UNESCO

Holtus, P. 1999. Sustainable development of oceans and coasts: the role of the private sector, UN Natural resources Forum, 23, Pergamon

Hong, S.Y. and Chang, Y.T. 1997. Integrated coastal management and the advent of new ocean governance in Korea, in The international Journal of Marine and Coastal Law (12).

IGBP/LOICZ. 1993. Land-Ocean interactions in the coastal zone. Science Plan, Stockholm

Kiss, A. 1995. Les conventions internationales concernant les côtes applicables à la mer Adriatique et autres exemples: vers une convention internationale des espaces côtiers in La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique, Conseil de l'Europe, rencontres environnement n° 23, Strasbourg

Lessons from the European Commission's demonstration programme on integrated coastal zone management (ICZM) April 1999, (on line: europa.eu.int.)

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, France. 1997. La défense des côtes contre l'érosion marine, pour une approche globale et environnementale, Paris

De Marffy – Mantuano. 1998. La gouvernance des mers, Annuaire du droit de la mer, T. II, Pedone, Paris

OCDE. 1993. Coastal Zone Management Integrated Policies, Paris

Post, J.C. and Lundin, C.G. 1996. Guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally sustainable Development studies and monographs, Series n° 9, World Bank

Prieur, M. 1995. La conservation des zones côtières en droit comparé, in La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique, Conseil de l'Europe, rencontres environnement n° 23, Strasbourg

Revue Juridique de l'environnement. 2001. Aménagement et gestion intégrée des zones côtières en droit comparé, n° spécial, Limoges, France

Romero, O. and Maria, J. 2002. Progress on coastal legislation in the Mediterranean countries and MAP coastal areas management plans, UNEP/ MAP seminar (Palma de Majorca, June 2002)

Sorensen, J.C. 1997. National and international efforts at integrated coastal management. Coastal Management 25 (1)

UNEP. 1990. An approach to environmental impact assessment for projects affecting the coastal and marine environment, UNEP, regional seas reports and studies, Nairobi

UNEP. 1996. Workshop on policies for sustainable development of Mediterranean coastal areas, Santorin island, MAP technical report series n° 114, Athènes

UNEP. 2000. Minutes of the seminar on territorial prospective in the Mediterranean and the approach by actors, MAP technical report series n° 127, Athènes

UNESCO. 2001. Commission océanographique intergouvernementale, Manuels et Guides n° 42, des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières- Guide méthodologique vol. II.

UNESCO. 2001. Global Conference on Oceans and Coasts at Rio + 10 (Paris, 3-7 December 2001)