



HAL
open science

La protection du littoral, 25 ans après

Bernard Drobenko

► **To cite this version:**

Bernard Drobenko. La protection du littoral, 25 ans après. Revue juridique de l'environnement, 2012, Les 25 ans de la loi littoral. hal-03005397

HAL Id: hal-03005397

<https://hal.science/hal-03005397>

Submitted on 14 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La protection du littoral, 25 ans après

Université De Perpignan Via Domitia - Narbonne (24-25 novembre 2011)

Publication :Revue juridique de l'environnement 2012 Numéro spécial « Les 25 ans de la loi littoral »

Bernard Drobenko

De la Gestion intégrée des Zones Côtières (GIZC) à la Politique maritime Intégrée (PMI): un nouveau droit pour le littoral ?"

L'entre deux qualifie cet espace entre mer et mer, au carrefour d'enjeux majeurs : environnement, sociaux et économiques, avec des évolutions caractérisées au cours des dernières décennies.

L'expérimentation de la GIZC sous l'égide de l'Union européenne a créé une réelle dynamique, sans pour autant répondre totalement aux défis posés dans le détroit.

La politique maritime intégrée initiées dès 2006 par l'Union européenne constitue un vecteur de renouvellement de cette dynamique. Dans le cadre d'une approche plus globale, elle doit conduire à identifier des politiques générant une gouvernance s'appuyant sur la méthode GIZC, mais en capacité de produire des stratégies et des modalités opérationnelles d'intervention sur le territoire littoral et marin, que le droit de l'urbanisme permet de caractériser afin de le préserver des atteintes anthropiques, tout en assurant son devenir socio-économiques

Les évolutions intervenues au cours des dernières années conduisent à réinitialiser le droit en vigueur en one littorale, afin d'engager une dynamique permettant de répondre aux défis de ces territoires et de les inscrire dans une démarche intégrée.

Introduction

I – La GIZC, une méthode novatrice pour le droit du littoral

A – le dépassement de l'approche sectorielle

1° le difficile équilibre dans la loi littoral

2° la coordination des politiques sectorielles

B –Des perspectives renouvelées de gouvernance

1° un cadre d'intervention pertinent

2° une portée limitée

II - La PMI , une approche intégrée contrastée pour le droit du littoral

A –Au regard des orientations

1° la compétitivité, déterminante pour la PMI

2° l'environnement une variable d'ajustement ?

B –Au regard des moyens de réalisation

1° La mise en œuvre

2° les interrogations

Conclusion

Introduction

La mer constitue le miroir de notre présence terrestre.¹ L'émergence au 20^e siècle d'un droit de la mer structuré, héritage de coutumes séculaires, a contribué à des évolutions significatives², tant au plan international, régional qu'au niveau des Etats. Le droit traitant des eaux marines ou salées est longtemps resté sectorisé. La conférence de Rio en 1992 va entraîner une évolution majeure avec l'émergence d'une approche intégrée inhérente au développement durable. Il en est ainsi avec, l'adoption de la Convention sur la diversité biologique concernant aussi les espèces marines³ comme l'Agenda 21 dont un chapitre consacré à la mer et à la gestion intégrée des zones côtières⁴. L'un des apports majeur de cette nouvelle perspective est de tendre désormais vers une approche convergente entre droit terrestre et droit des espaces maritimes.

Le littoral, espace « entre deux » fait l'objet d'enjeux contradictoires, en effet, c'est à ce niveau que se croisent les exigences terrestre et marines, de plus il n'est pas d'activité humaine en mer qui ne puisse se développer à partir de la terre, comme la plupart des activités terrestres trouvent leur aboutissement en zone littorale. Elle constitue de plus en plus l'espace et l'écosystème chargé de répondre aux besoins croissants de l'humanité : alimentation, énergie, ressources minérales, transports ou tourisme.

Cependant aujourd'hui le, la civilisation devenue planétaire, la croissance exponentielle des échanges et des besoins, mais aussi le changement climatique conduisent à caractériser le droit en vigueur dans les espaces littoraux. L'affirmation de la GIZC comme méthode de gouvernance à la fin des années soixante dix va avoir un impact sur le droit du littoral, sans en bouleverser l'approche. Cette 'impulsion ayant été donnée, l'évolution devrait être plus caractérisée avec la politique maritime intégrée, clé de voûte d'une stratégie maritime intégrant le littoral

Nous devons préciser que, depuis leur instauration, les conventions internationales relatives au milieu marin imposent aux Etats de maîtriser les pollutions d'origine tellurique. Ainsi la Convention de Montego Bay énonce que les Etats prennent des mesures, visant notamment à « l'évacuation de substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables, à partir de sources telluriques, depuis ou à travers l'atmosphère ou par immersion »⁵. Elle comporte un chapitre spécifique relatif aux pollutions d'origine tellurique, caractérisées par le fait qu'elles peuvent aussi provenir « des fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge »⁶. Les Conventions régionales intègrent cette problématique ? Il en est ainsi des Convention sur la Mer Noire⁷, d'OSPAR⁸

¹ Cf. : Y. Lacoste L'eau dans le monde Larousse 2008 - Caponera A. Dante Les principes du droit et de l'administration des eaux - Droit interne et droit international (Broché) 2e édition Ed. Johanet – 2009 - J. SOHNLE, Le droit international des ressources en eau douce : solidarité contre souveraineté, La Documentation française, 2002., B. Drobenko et J. Sironneau Le code de l'eau Ed. Johanet 2^e édition 2010 – B. Drobenko Droit de l'eau Lextenso Gualino 1^e ed. 2007 – Paulo Affonso Leme Machado Direito dos cursos de agua internacionais Malheiros Editores 2009 – Wellington acheco Barros A agua na visao do direito Biblioteca do TJRS 2005 – Ref. Esagne

² Citons notamment : la CONVENTION SUR LE DROIT DE LA MER - Signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982, la CONVENTION POUR LA PROTECTION DU MILIEU MARIN DE L'ATLANTIQUE DU NORD-EST des 21-22 septembre 1992 ou la Convention du 16 février 1976 pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone) et ses divers protocoles- (Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement Bruylant- Aupelf-Uref – 1998, p.348).

³ Convention sur la diversité biologique signée à Rio en juin 1992

⁴ L'agenda 21 y consacre le ch 17

⁵ Art. 194 –a) de la Convention de Montego Bay précitée

⁶ Art. 207 de la Convention de Montego Bay précitée

⁷ Convention de Bucarest du 21 avril 1992 sur la protection de la Mer Noire contre les pollutions

⁸ Art. 3 et Annexe I de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est. Paris 21-22 septembre 1992

ou de la Convention de Barcelone sur la Méditerranée qui comporte un protocole spécifique à cet effet⁹.

C'est dans ce contexte qu'il paraît nécessaire d'apprécier l'évolution du droit en vigueur dans les espaces littoraux. L'influence du droit européen est ici significative. En effet si la GIZC constitue une méthode novatrice pour le droit du littoral, son influence paraît encore limitée sur le droit du littoral, tandis que la politique maritime intégrée (PMI) conduit à identifier de nouvelles perspectives qui paraissent contrastées pour le droit du littoral lui-même.

I – La GIZC, une méthode novatrice pour le droit du littoral

Il paraît nécessaire de situer l'émergence de la GIZC dans le contexte du droit du littoral en vigueur pour en apprécier la portée réelle. Bien que reposant sur une double exigence, le droit du littoral va connaître une impulsion par le dépassement progressif des approches sectorielles, l'émergence de la GIZC conduisant à des perspectives de démarche intégrée.

A – Le dépassement de l'approche sectorielle

La politique des espaces naturels sensibles (ENS) dans les années soixante, puis la création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et la prise en considération spécifique de cet espace dès la fin des années soixante dix marquent l'évolution du droit de l'urbanisme en zone littorale¹⁰. Ainsi le rapport Michel Picquard¹¹ pour la DATAR de novembre 1973 qui est à l'origine de la création d'une institution capitale pour le littoral, le conservatoire du littoral et des rivages lacustres¹², va aussi constituer le fondement d'une démarche plus globale. En effet, ce droit évolue de manière caractérisée pour prendre en considération la fragilité des espaces littoraux, c'est l'adoption d'une première directive consacrée au littoral¹³. La loi littoral a approfondi ce processus de recherche d'équilibre entre aménagement et protection, les évolutions successives dont elle a fait l'objet ont souvent atténué cet objectif¹⁴.

1° de la recherche de l'équilibre

Le fondement de la loi littoral, adoptée à l'unanimité, est le maintien d'un certain équilibre entre préoccupation économiques (l'aménagement) et les préoccupations environnementales (les protections). Il en résulte l'affirmation de quelques principes structurants, notamment

- Au regard de l'urbanisation : le maintien des activités caractéristiques du littoral, le principe de l'urbanisation en continuité avec une extension limitée de l'urbanisation, l'urbanisation des espaces proches du rivage. Ces règles connaissant un ensemble d'aménagements, qui ont été enrichi, notamment dans le cadre de la planification urbaine locale. Ainsi à titre exceptionnel des constructions et installations peuvent être autorisées, dès lors qu'elles sont liées aux activités agricoles ou forestières, même si elles sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées (art. L146-4-1-2° c.urb.). L'extension limitée de l'urbanisation (L146-4-II c.urb.), constitue un autre principe, assorti aussi de quelques atténuations.
- Au regard des protections : le maintien de coupures d'urbanisation, l'interdiction de construire dans la bande littorale des cent mètres en dehors des espaces urbanisés, la

⁹ Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique ("Protocole tellurique") a été adopté le 17 mai 1980 à Athènes.

¹⁰ Décret 59-768 du 26 juin 1959 tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur (JO du 27 juin 1959), Décret 68-484 du 28 mai 1968 relatif aux espaces naturels sensibles (JO du 31 mai 1968), création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres en 1975.)

¹¹ Rapport de la DATAR (rapport Picquard) remis au gouvernement le 5 novembre 1973 « Les principes de l'aménagement du littoral »

¹² Loi 75/602 du 10.7.1975 portant création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (art. L322-1 c.env)

¹³ Décret 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive relative à la protection et à l'aménagement du littoral – JO du 26 août 1979

¹⁴ Loi 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (JO du 4 janvier 1986).

préservation des espaces remarquables ou l'interdiction d'implanter des voies de circulation nouvelles à moins de 2000 m du rivage constituent autant de mesures de protections. Mais celles-ci ne sont pas absolues, plusieurs dispositions ont conduit à atténuer la portée des protections, c'est le cas pour la protection de la bande des cent mètres avec l'implantation possible des services publics ou des activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau (L146-4-III c.urb.), c'est le cas aussi des aménagements dans les espaces remarquables dont le champ a été étendu (art. R 146-2 c.urb.)

Ainsi, au fil du temps, la recherche de l'équilibre va connaître un double mouvement, le renforcement des possibilités de l'urbanisation en zone littorale (modifications de l'article L146-4 c.urb.) mais aussi quelques atténuations aux règles de protection, notamment les exceptions à la réalisation d'aménagements dans les espaces remarquables. Face à ces mouvements contradictoires, le juge a souvent été le recours ultime à l'établissement de cet équilibre recherché¹⁵, certaines affaires pourtant ayant conduit le législateur ou le pouvoir réglementaire à contourner l'interprétation énoncée¹⁶.

Nonobstant ces évolutions contrastées, le droit de l'urbanisme littoral va aussi subir l'influence d'autres politiques sectorielles.

2° à la coordination progressive des politiques sectorielles

Les conditions de l'occupation du sol et de l'espace des espaces littoraux et marins vont être enrichi par des politiques sectorielles qui vont conforter certaines orientations, c'est le cas notamment avec

- le droit de l'eau qui va conduire aussi à se préoccuper de cet espace entre terre et mer. C'est le cas d'abord avec les directives sectorielles relatives aux eaux conchylicoles¹⁷, mais aussi les eaux de baignade¹⁸, les eaux résiduaires urbaines¹⁹ ou les pollutions par les nitrates²⁰, qui posent des exigences qualitatives qui confortent ces orientations partagées.

Plus caractéristique est la directive cadre pour l'eau²¹. En effet le champ matériel de cette directive est déterminé de manière exhaustive puisque, aux termes de l'article 1, il vise à «établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines » ; d'un point de vue territorial, elle s'applique aux «eaux côtières » c'est-à-dire les eaux de surface 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 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

¹⁵ Calderaro Norbert Loi littoral et loi montagne – Guide la jurisprudence commentée Ed. EFE - 2005

¹⁶ Mentionnons deux exemples: CE 19 mai 1994 Préfet du Var req. n°124983, ayant conduit en 1994 à ajouter un alinéa à l'art L 146-8, 2° alinéa, de la jurisprudence sur les aménagements légers ayant conduit à la modification de l'art. R146-2 c.urb ; par décret 2004-310 du 29 mars 2004.

¹⁷ Directive du conseil n° 79/923/CEE du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (mod. par), (JOCE n° L 281 du 10 novembre 1979).

¹⁸ Directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 - concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade et abrogeant la directive 76/160/CEE - Journal officiel n° L 064 du 04/03/2006

¹⁹ Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires - Journal officiel n° L 135 du 30/05/1991

²⁰ Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles - Journal officiel n° L 375 du 31/12/1991

²¹ Directive n° 2000/60 du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JOCE n° L 327-1 du 22 décembre 2000).

plans et programmes mis en œuvre par les autorités compétentes pour le milieu terrestre doivent intégrer les eaux côtières dans les planifications²²,

En imposant de planifier la gestion de l'eau par district hydrographique, l'Union européenne conforte la démarche engagée par la France dès 1992 avec les SDAGE et les SAGE. La relation avec les documents d'urbanisme apparaît de manière caractérisée avec une obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec ces instruments du droit de l'eau (Art. L111-1-1 c.urb.).

- la protection de la nature. L'impact est réel avec la protection des sites et paysages relevant de régimes spécifiques (sites classés, réserves naturelles, arrêtés de biotopes). De même que sont concernés les milieux marins et côtiers avec la mise en œuvre du réseau Natura 2000, leur création en mer conforte les protections. L'existence d'un site caractérise des protections, c'est le cas avec la qualification des espaces remarquables²³.
 - une planification spécifique, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Créé par les lois de décentralisation, le SMVM constitue le premier document de planification en mer qui concerne « les zones côtières »²⁴. Le but du schéma est de planifier la protection des espaces littoraux et des milieux marins ainsi que leurs utilisations dans des communes littorales. Le SMVM porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Le schéma de mise en valeur de la mer relève de la compétence première de l'État, mais il peut aussi constituer un chapitre individualisé du SCOT, auquel cas l'accord de l'Etat s'impose. Force est de constater que, quelque soit l'intérêt de l'instrument, il n'a pas connu de succès à la hauteur des enjeux qu'il représente²⁵.
- La création des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux semble avoir eu peu d'influence sur le droit du littoral, nonobstant les obligations de compatibilité qui s'imposent. La protection des milieux côtiers et marins est mieux caractérisée avec la création en 2006 des parcs marins, qui sont une catégorie d'aires marines protégées²⁶. Les décisions de l'Etat et les collectivités territoriales « veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion »²⁷.

L'approche intégrée est confortée avec la possibilité pour le Conservatoire du littoral d'intervenir dans le cadre de sa mission de protection du littoral, non plus seulement sur la terre ferme, mais sur le domaine public maritime (jusqu'à la mer territoriale), faisant ainsi référence pour la première fois à la GIZC²⁸.

Les évolutions ainsi intervenues s'inscrivent dans le cadre d'un dépassement progressif de l'approche sectorielle. Cependant si la recherche de l'équilibre révèle aussi ses limites, la GIZC va constituer un cadre d'intervention novateur

²² Point 17 du préambule de la directive cadre 2000/60 précitée, mais aussi l'article 1 qui intègre les eaux de transition et les côtières dans l'objet même de la directive,

²³ Ex. parmi d'autres : CCCAA Bordeaux 7 septembre 2009 SARL Les Hauts du Golf RJZ n°3 2010, p.547, Obs. B. Drobenko

²⁴ Art. 57 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat – JO du 9 janvier 1983

²⁵ Seuls ont été approuvés les SMVM : bassin de Thau (1995), d'Arcachon (2004) et du bassin Trégor-Goëlo (2007).

²⁶ Art L334-1 c.env.

²⁷ Art. L334-5 c.env.

²⁸ article 322.1 Code de l'environnement issu de la loi démocratie de proximité du 27.2.2002

B –Les perspectives mesurées d’une démarche intégrée

Après la conférence de Rio, l’émergence dans l’espace européen d’une stratégie dédiée à la GIZC dès les années quatre vingt dix va donner une impulsion caractérisée à la gestion de ce territoire. Dès 1977, le deuxième «Programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement» souligne ainsi déjà qu’il convient "d'assurer la mise en œuvre appropriée (...) des principes pour l'aménagement intégré des zones côtières »²⁹, tandis que le cinquième programme des Communautés Européennes en matière d'environnement prévoit l'adoption d'une Stratégie européenne de GIZC, il envisage également le financement de projets pilotes de GIZC³⁰. C’est ainsi que sera mise en œuvre la stratégie européenne de 2002³¹ qui préconise que les Etats adoptent à l’égard de la gestion de leurs zones côtières une approche stratégique fondée sur la protection du milieu côtier sur la base d'une approche par écosystème, en intégrant la menace des changements climatiques et des mesures de protection du littoral appropriées³².

La mise en œuvre de la GIZC en France a été préparée par les rapports successifs notamment les rapports Gachelin, Bonnot et Le Guen³³. C’est un comité interministériel qui va entériner la décision du gouvernement français d’adopter une stratégie nationale de GIZC³⁴.

Il faut se référer au protocole de Madrid à la Convention de Barcelone pour déterminer les évolutions ainsi intervenues avec la GIZC. Outre le fait qu’elle définit les zones côtières comme « l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques et systèmes de ressources complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes »³⁵; elle définit la GIZC comme « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre »³⁶.

En ce sens, il apparaît bien que la GIZC instaure une méthode, qui applicable à l’interface terre/mer, impose à cet espace une approche désormais globale.

La recommandation de l’Union européenne intègre aussi une dimension locale en posant un principe fondamental relatif à la « prise en compte des spécificités locales et de la grande diversité des zones côtières européennes de façon à pouvoir répondre à leurs besoins concrets par des

²⁹ Le 2^e programme européen pour l’environnement (1977/1981) est publié le 17 mai 1977 (*JOCE* n° C139 du 13 juin 1977)

³⁰ Le 5^e programme, adopté le 15 décembre 1992, est intitulé « Vers un développement soutenable » ; il couvre la période 1993/2000, et est publié le 1^{er} février 1993 (*JOCE* n° C138 du 17 mai 1993).

³¹ 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 - *Journal officiel* n° L 148 du 06/06/2002

³² Ch 1 de la recommandation du 30 mai 2002 précitée, et point h) de la recommandation de 2002 précitée, chapitre consacré aux principes et confirmé avec le chapitre relatif contenu des stratégies nationales

³³ Charles Gachelin « Pour un plan stratégique intégré du littoral » Rapport au Ministre d’Etat Delebarre, Ministre de l’Aménagement du territoire, janvier 1992, Y. Bonnot Pour une politique globale et cohérente du littoral en France Rapport au Premier Ministre Juillet 1995, J. Le Guen rapport d’information n° 1740 du 21 juillet 2004 L’application de la loi littoral

³⁴ Le CIADT du 14 septembre 2004 a défini les nouvelles orientations de la politique française du littoral qui doit tendre vers une gestion intégrée des zones côtières- CIADT, 2004, *La politique du littoral*. Dossier de presse, Matignon, 14 septembre 2004

³⁵ Art. 2-e) du protocole à la Convention de Barcelone du 16 février 1976 sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée relatif À LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES (GIZC) DE LA MÉDITERRANÉE - signé lors de la Conférence des Plénipotentiaires à Madrid le 21 janvier 2008- ratifié par la loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009 autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée JO du 8 octobre 2009

³⁶ Art. 2-f) du protocole de Madrid précité

solutions spécifiques et des mesures souples »³⁷. Le protocole de Madrid comporte un volet coopération qui conforte cette approche, en précisant que les parties « organisent entre autorités nationales et entités régionales et locales, dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et pour ce qui concerne les diverses autorisations d'activités, une coordination étroite qui peut résulter d'instances communes de concertation ou de procédures de décisions conjointes »³⁸.

L'adoption d'une première convention internationale spécifiquement dédiée à la gestion intégrée des zones côtières en 2008, le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone (précité) constitue un apport majeur dressant des perspectives significatives en la matière. Au regard du droit du littoral, les évolutions intervenues au cours des dernières décennies tendent à démontrer que si un cadre d'intervention pertinent a ainsi émergé, la portée du droit de la GIZC reste encore limitée pour ce droit.

1° un cadre d'intervention pertinent

La stratégie GIZC repose sur une approche intégrée, globale d'un point de vue des modalités d'intervention. Ceci apparaît de manière caractérisée avec l'énoncé des principes qui fondent la stratégie, avec notamment une « perspective globale élargie (thématique et géographique) qui tient compte de l'interdépendance et de la disparité des systèmes naturels et des activités humaines qui influent sur les zones côtières ». L'Union européenne l'inscrit expressément en associant de manière caractéristique « des composantes marines et terrestres du littoral »³⁹. Elle instaure à la fois des « écorégions pour les rivières et les lacs » pour l'eau douce et des régions ou sous-régions marines pour les espaces marins. Le protocole de Madrid met l'accent sur la portée de la stratégie GIZC au regard des écosystèmes car il s'agit « de garantir la préservation de l'intégrité des écosystèmes côtiers ainsi que des paysages côtiers et de la géomorphologie côtière »⁴⁰, en intégrant par ailleurs les écosystèmes spécifiques⁴¹.

La GIZC est fondée sur une « association de toutes les parties intéressées (partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales et secteur commercial) au processus de gestion, par exemple au moyen d'accords et sur la base de responsabilités partagées »⁴², de plus les stratégies nationales doivent reposer « sur les mesures de promotion des initiatives ascendantes et de la participation du public dans le domaine de la gestion intégrée des zones côtières et de leurs ressources »⁴³. Le protocole de Madrid comporte un article dédié à la participation, en précisant que « les Parties prennent les mesures nécessaires pour assurer, aux phases de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies, plans et programmes ou projets côtiers et marins ainsi que lors de la délivrance des diverses autorisations, la participation appropriée des diverses parties prenantes »⁴⁴. Cette participation intéresse l'ensemble des acteurs et l'ensemble des décisions, plans et programmes qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de la GIZC. A cet égard la mise en œuvre des aires marines protégées avec un Conseil de gestion représentatif des acteurs concernés, peut préfigurer le champ du possible⁴⁵.

³⁷ Ch relatif aux principes, d) recommandation du 30 mai 2002 précité,

³⁸ Art 7-c) du protocole de Madrid précité

³⁹ Chapitre I de la recommandation européenne du 30 mai 2002

⁴⁰ Art. 5, d) du protocole de Madrid précité

⁴¹ Article 10 du protocole de Madrid précité

⁴² Point f des principes énoncés par la recommandation européenne du 30 mai 2002 précitée

⁴³ Point 3-d du Ch 3 de la recommandation européenne du 30 mai 2002 précitée

⁴⁴ Art 14 du protocole de Madrid de 2008, précité

⁴⁵ Art. L 334-4 c .env.

La démarche intégrée exige une coordination des acteurs concernés. Qu'il s'agisse de la GIZC ou de l'eau douce, les pouvoirs publics doivent désigner des autorités administratives compétentes et responsables, ces autorités devant coopérer, y compris dans le cadre de bassins internationaux⁴⁶.

La matérialisation des objectifs politiques doit se traduire dans les instruments d'intervention. Les planifications stratégiques s'imposent, au moins à l'échelle régionale et locale. Ici à l'instar de la politique européenne de l'eau et des milieux marins, le protocole de Barcelone conforte ces orientations

Il apparaît ainsi que :

- Les problèmes traditionnels de pollution, de « surcapacités de charge » y sont relevés. En France, comme en Espagne, on relève la jeunesse de l'expérience GIZC (2006). Mais on note de nombreux facteurs favorisant le GIZC (importance du linéaire côtier, volonté politique, renforcement de la planification territoriale et des institutions de gestion en faveur de la GIZC, personnel qualifié, financement en faveur de la GIZC, affichage de la protection de l'environnement).
- les programmes de mesure mis en œuvre pour le milieu marin s'appuient sur les actions terrestres, en intégrant les mesures prises dans le cadre des directives « eaux douces »⁴⁷. Le protocole de Madrid confirme bien cette orientation en énonçant qu'il s'agit « de faciliter, par une planification rationnelle des activités, le développement durable des zones côtières en garantissant la prise en compte de l'environnement et des paysages et en la conciliant avec le développement économique, social et culturel »⁴⁸;

Les Etats parties au protocole de Madrid fondent leur action sur la nécessité de « stimuler les initiatives nationales, régionales et locales grâce à une action coordonnée d'impulsion, de coopération et de partenariat avec les divers acteurs intéressés en vue de promouvoir une gouvernance efficiente au service de la gestion intégrée des zones côtières »⁴⁹. Elle comporte un chapitre consacré à la coopération, en précisant par ailleurs qu'il s'agit « d'assurer la cohérence entre les initiatives publiques et privées et entre toutes les décisions des autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, qui affectent l'utilisation de la zone côtière »⁵⁰.

Le protocole de Madrid comporte un volet coopération qui conforte cette approche, en précisant que les parties « organisent entre autorités nationales et entités régionales et locales, dans le domaine des stratégies, plans et programmes côtiers et pour ce qui concerne les diverses autorisations d'activités, une coordination étroite qui peut résulter d'instances communes de concertation ou de procédures de décisions conjointes »⁵¹.

2° une portée contrastée

Le droit du littoral a-t-il évolué de manière significative sous l'impulsion de la GIZC ? Deux aspects semblent caractériser son intervention :

- D'une part la GIZC a instauré une méthode, notamment pour la mise en œuvre des politiques publiques sur les zones côtières qui conduit les acteurs de la mer et du littoral à engager une concertation plus poussée. Les questions environnementales ont peu à peu imprégné ces droits spécifiques. Ainsi, en imposant une méthode faisant abstraction des divers régimes juridiques, la GIZC invite davantage à s'attacher aux aspects environnementaux, en termes qualitatifs et quantitatifs, plutôt qu'en termes de statuts,

⁴⁶ Art. 7 de la directive 2008/56 et art.3-2 de la directive 2000/60 précitées

⁴⁷ Ce qu'énonce expressément l'article 13 de la directive 2008/56 en renvoyant aux « mesures pertinentes » requises par les directives auxquelles il se réfère.

⁴⁸ Art 5.a du protocole de Madrid à la Convention de Barcelone

⁴⁹ Avant dernier point du préambule du protocole de Madrid précité

⁵⁰ Art 5-f du protocole de Madrid à la Convention de Barcelone

⁵¹ Art 7-c) du protocole de Madrid précité

sachant que les exigences qu'elle pose impliquent une intervention caractérisée des pouvoirs publics. Elle contribue ainsi à renouveler les approches en posant de nouveaux principes de gestion⁵². La mise en œuvre des aires marines protégées et de leur comité de gestion s'appuie sur la méthode GIZC pour intégrer des partenaires qui jusqu'alors s'ignoraient. De plus la mise en œuvre de la GIZC conduit à créer le conseil national de la mer et des littoraux, véritable parlement du littoral, représentatif à la fois des élus de la nation (parlementaires), des collectivités territoriales, des représentants des associations représentatives de la protection de l'environnement, des milieux économiques et sociaux du littoral et de l'administration de l'Etat⁵³.

- d'autre part, l'adoption du protocole de Madrid constitue une avancée significative, passant ainsi de la recommandation à la norme et démontrant l'intérêt de la démarche sur un écosystème particulièrement anthropisé, le bassin méditerranéen⁵⁴. Ici les Etats riverains ont été en capacité de mettre en œuvre des principes, des règles et des objectifs communs.
- Enfin le droit généré par la GIZC est un droit à portée limitée. Si la méthode est pertinente, en elle-même, la GIZC fait peu évoluer le droit du littoral. Si nous nous référons au protocole de Madrid, nous pouvons retenir quelques exemples :
 - o Le développement urbain du littoral est pris en considération, avec la recommandation que les instruments stratégiques, les plans et programmes d'utilisation du sol englobent l'urbanisme, les activités socio-économiques et les autres politiques sectorielles⁵⁵, mais le texte ne pose pas de règle contraignante à cet égard, chaque Etat détermine les conditions de mise en œuvre
 - o la protection de la bande des cent mètres⁵⁶ constitue bien une réalité qui intègre à la fois le changement climatique et les risques, mais les Etats peuvent adapter la mesure (b) en prenant en considération notamment les circonstances locales notamment la densité des populations et l'urbanisation
 - o les parties font en sorte d'élaborer des critères d'utilisation durable des zones côtières. Ces critères alternent entre zones de protection et zones d'urbanisation. Compte tenu du niveau d'urbanisation du bassin méditerranéen, les exigences paraissent ici peu caractérisées.

Sur le fond, le processus conforte la dynamique engagée, il constitue pour le bassin méditerranéen un réel enjeu, d'autant qu'il s'agit de le situer au regard des divers protocoles à la Convention de Barcelone. L'intérêt est que la GIZC impose une solidarité en associant des territoires qui jusqu'alors s'ignoraient, elle exige d'intégrer des éléments épars. Elle permet ainsi d'approfondir une logique écosystémique.

En considérant le droit du littoral tel que développé en France, la GIZC et le protocole de Madrid conduisent à approfondir le processus mis en œuvre depuis 1979. La GIZC vise à conforter la coordination institutionnelle et opérationnelle, mais elle n'instaure pas de nouvelles protections

⁵² Ceci apparaît plus particulièrement dans la recommandation européenne de 2002 qui comporte un chapitre dédié aux « principes » qui la fondent.

⁵³ Loi relative développement des territoires ruraux (DTR) de février 2005, complétant la loi littoral par un nouvel article 43, le Conseil national du littoral devenant le conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer et la gestion intégrée des zones côtières dénommé Conseil national de la mer et des littoraux (art. 168 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010), cf. Décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux JO du 10 juin 2011

⁵⁴ Rapport de M. Roland COURTEAU, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques n° 652 (2010-2011) - 21 juin 2011 La pollution de la Méditerranée : état et perspectives à l'horizon 2030

⁵⁵ Art 6 f) du protocole de Madrid

⁵⁶ Art 8 a) du protocole de Madrid

en droit français. Sur le fond, s'il existe bien une dynamique engagée, il reste encore en opposabilité limitée. De ce point de vue le bilan de la Commission Européenne caractérise bien les enjeux. Elle souligne en effet :

- d'une part que le temps caractérise l'appréciation de la mise en œuvre de la GIZC, la lenteur semblant ici la référence. De plus, au regard de l'effectivité de cette politique elle souligne « que les rapports nationaux sur la GIZC ne fournissent que peu d'indications témoignant de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre »⁵⁷.
- d'autre part c'est en termes de procédure que l'essentiel apparaît puisqu'elle a prévu que le renforcement de la GIZC « contribuerait à garantir la cohérence entre les politiques, les plans et les programmes ainsi que l'imbrication et la mise en œuvre efficaces des plans et des programmes aux différents niveaux d'intervention »⁵⁸.

Au regard du droit français en vigueur en zone littorale, force est de constater qu'outre l'absence de référence dans le contentieux administratif interne, la mise en œuvre de la méthode « GIZC » révèle encore la difficile réalisation de l'équilibre recherché dans l'administration des espaces littoraux, deux arrêts caractérisent bien les attermoissements entre aménagement et protection⁵⁹.

La France a expérimenté plusieurs sites GIZC, elle a aussi engagé un processus de réflexion autour de sa mise en œuvre⁶⁰. Cependant cet ensemble conduit à un bilan de la loi littoral en demi-teinte⁶¹. En effet, s'il est positif quant à l'action du Conservatoire du littoral⁶², il n'a pas empêché l'étalement urbain ni l'artificialisation du littoral, en particulier dans les territoires fragiles comme en outre-mer, les protections sont atténuées ici ou là⁶³. Les pollutions d'origine tellurique ne sont pas maîtrisées. Lors du « Grenelle de la mer », a été confirmé que 80% de la pollution des mers est d'origine tellurique⁶⁴. Or la recherche de la qualité des eaux marines passera nécessairement par un renforcement des exigences qualitatives des eaux rejetées en mer. D'un point de vue juridique, l'inflation normative masque mal les pratiques, nous devons constater un affaiblissement des exigences, une forme de régression du droit de l'environnement dans les espaces littoraux⁶⁵.

La loi littoral constitue une étape majeure dans l'encadrement juridique des espaces littoraux dont elle limite ici ou là l'anthropisation. elle a contribué à une prise conscience des enjeux que

⁵⁷ Rapport au Parlement européen et au Conseil: évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe - COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES Comm 2007/308 final | Bruxelles, le 7.6.2007 P. 6

⁵⁸ Rapport précité p.9

⁵⁹ CE 13 février 2009 Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande req. n°295585 – RJE 03/2009, p.391 Obs. B. Drobenko, CE 20 mai 2011 Communauté d'agglomération du Bourget req. n° 325552 RJE 01/2012, Obs. B. Drobenko

⁶⁰ Pr Ghezali Mahfoud Rapport national de la France- Aménagement et GIZC RJE n° spécial 2001 - Pr. Mahfoud Ghezali Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale Imprimerie du Littoral 2000

⁶¹ Cf. entre autres : MEEDDM Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral, septembre 2007, L'environnement en France Juin 2010., Commissariat général au développement durable Le littoral, chiffres clés janvier 2011 n°32 - Entre autres : les politiques maritimes de l'Union européenne, Direction générale de la pêche et des affaires maritimes – Faits et Chiffres France, p. – Rapport de la Commission 2010- Rapport Yvon Bonnot juillet 1995 « Pour une politique globale et cohérente du littoral en France »- Rapport du gouvernement au parlement Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral septembre 2007 Les publications de l'IFEN : ex : l'environnement en France, ex : territoires 2006 : l'érosion du littoral etc..

⁶² Son intervention dans le cadre des ENS a été confortée : cf. L142-3 modifié par l'art 137 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) - JORF n°0160 du 13 juillet 2010

⁶³ Etude de juillet 2011 du Service de l'observation et des statistiques (SOeS), constatant la progression des espaces artificialisés, qui se fait principalement au détriment des milieux naturels.

⁶⁴ Le livre bleu des engagements du Grenelle de la mer, - MEEDDM - juillet 2009 p. 37

⁶⁵ Cf. M. Prieur droit de l'environnement Dalloz 6° ed. p. 79, JM Lavielle Droit international de l'environnement Ellipses 3° ed., p. 73 et 181

représentent ces territoires. Si la GIZC a engagé un processus novateur mais encore peu opérationnel⁶⁶, la politique maritime intégrée inscrit ces espaces dans de nouvelles perspectives.

II - La politique maritime intégrée : des perspectives contrastées

L'Union européenne a engagé depuis sa création une politique agricole dont l'un des volets était la pêche. Progressivement la politique commune de la pêche a occupé une place spécifique, pour devenir un enjeu majeur de l'Union européenne. Si la GIZC a constitué la première approche terre/mer, l'Union européenne a engagé un processus novateur pour une politique maritime intégrée (PMI).

La Commission précise les perspectives dans ce domaine avec le Livre Vert de 2006 « vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers »⁶⁷, il sera suivi d'une communication relative à « une politique maritime intégrée pour l'Union européenne »⁶⁸. Ces textes marquent une étape significative dans l'évolution.

Cette approche globale s'impose aussi au regard des nouveaux défis posés, notamment les impacts caractérisés du changement climatique sur les écosystèmes côtiers et marins, mais aussi leur rôle dans la régulation du climat⁶⁹.

Il résulte de ces éléments des évolutions caractérisées tant au regard des orientations que des modalités de réalisation. Le droit en vigueur dans les espaces littoraux et marins connaît de ce fait des aménagements, le droit de l'urbanisme littoral doit aussi être apprécié dans ce contexte.

A – Au regard des orientations

Les orientations européennes résultent d'un processus politique et normatif progressif, permettant de situer les enjeux maritimes et littoraux.

A partir de ces éléments généraux, la Commission détermine un ensemble de lignes directrices en 2008⁷⁰. Dès son instauration, la PMI est inscrite dans un cadre international⁷¹. Dès lors la Commission Européenne élabore une feuille de route pour une planification de l'espace maritime dès 2008, où sont précisés les principes qui caractérisent cette politique⁷². Des moyens seront dégagés pour ces nouvelles perspectives avec un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée⁷³. De même que la commission présente une

⁶⁶ R. Billet Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées. Ed. Vertigo Vol. 7 n°3 Décembre 2006 www.vertigo.revues.org

⁶⁷ Commission des Communautés européennes Livre vert « Vers une politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » 7.6.2006 COM(2006) 275 final

⁶⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne [COM(2007) 575 final - Non publié au Journal officiel].

⁶⁹ Commission européenne Livre blanc : Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen Com 2009 – 147 final du 1^{er} avril 2009

⁷⁰ Commission des communautés européennes Lignes directrices pour une approche intégrée de la politique maritime - 26.6.2008 COM(2008) 395 final

⁷¹ Commission des communautés européennes « Communication « développer la dimension internationale de la PMI de l'Union Européenne le 15 octobre 2009 Comm(2009) 536 final

⁷² Commission des communautés européennes Communication « Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne le 25 novembre 2008 Com(2008) 791 final

⁷³ Règlement 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée. JOUE L321 du 05 décembre 2011

stratégie et des recommandations pour une politique du transport maritime⁷⁴. Puis la commission fixe des objectifs pour la politique des transports maritimes à l'horizon 2018⁷⁵.

Dans le cadre de cette dynamique est publiée la directive cadre pour le milieu marin. Ce droit s'inscrit dans une logique coordonnée puisqu'il est applicable⁷⁶ certes aux eaux marines, aux eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence, mais aussi «aux eaux côtières telles que définies par la directive 2000/60/CE, y compris les fonds marins et le sous sol, dans la mesure où les aspects particuliers liés à l'état écologique du milieu marin ne sont pas déjà couverts par ladite directive ou par un autre acte législatif communautaire ».

De plus ces orientations doivent intégrer les protections résultant de conventions internationales, telle la protection des espèces avec la Convention de Washington ou la biodiversité avec la Convention de Rio ou de directives sectorielles, notamment les directives relatives aux espèces et aux habitats.

Il apparaît en fait que la politique européenne maritime et littorale s'appuie en pratique sur un double dispositif, la compétitivité et la protection de l'environnement

1° la compétitivité, déterminante pour la PMI

Il résulte de tous ces documents que l'Union européenne engage ce processus afin d'assurer la place de l'Union européenne dans la compétition mondiale. Avec la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne privilégie les considérations économiques et financières, dans le cadre d'une compétition mondiale à laquelle elle entend participer.

Cet objectif est rappelé de manière récurrente « le livre vert se fonde sur les politiques et les initiatives communautaires existantes et s'inscrit dans le droit fil de la stratégie de Lisbonne »⁷⁷. Elle entend assurer « la préservation de la suprématie européenne en matière de développement durable des activités maritimes ». Parmi les domaines les plus caractérisés, le livre vert fait référence à l'industrie maritime, aux transports, aux activités portuaires, à l'attrait croissant des zones côtières, au tourisme côtier et à l'aménagement de l'espace pour une économie maritime en expansion ». Comme le souligne un auteur, la stratégie dissimule mal les priorités⁷⁸.

Cette orientation est caractérisée par la communication de la commission relative à l'évolution du milieu marin pour lequel est recherchée une croissance intelligente et durable⁷⁹.

Cette évolution a été intégrée en droit français, le livre bleu publié à l'issue du Grenelle de la mer est certes caractérisé par une approche environnementalisée avec des objectifs renforcés au regard de la lutte contre les pollutions et de la protection de la biodiversité, mais plusieurs chapitres font référence au renforcement des activités littorales et marines : énergies, transports, ports, ressources minérales, ressources halieutiques, aquaculture.

Notons par ailleurs que si la DATAR a généré une dynamique d'équilibre du développement des territoires, traduite par la loi littoral, aujourd'hui c'est la compétitivité qui caractérise ses missions⁸⁰.

⁷⁴ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS - Bruxelles, le 21.1.2009 - COM(2009) 8 final

⁷⁵ Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018 JOCE n°C081E du 15 mars 2011

⁷⁶ Article 2 de la directive 2008-56, précitée, renvoyant à l'article 3 pour en définir le champ d'application

⁷⁷ Livre vert précité, introduction, p. 5

⁷⁸ Philippe Billet Vers une politique maritime de l'Union européenne. À propos du Livre vert de la Commission sur les mers et océans Lexis nexis Environnement n° 8, Août 2006

⁷⁹ Communication de la commission au parlement et au Conseil « Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable » du 8 septembre 2010 Com(2010) 461 Final

⁸⁰ Cf. l'art. 2 du décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du

En pratique, la politique maritime de l'Union européenne repose sur un accroissement significatif des activités, qui, pour l'essentiel connaîtront un développement en zone littorale dont il s'agit aussi de renforcer l'attractivité économique.

La gestion de l'interface terre/mer est au nombre des préoccupations énoncées, les ports notamment apparaissent comme les vecteurs majeurs de valorisation des activités européennes et de son intégration dans le commerce mondial.

2° l'environnement une variable d'ajustement ?

Le livre vert et les documents ultérieurs font une référence récurrente aux préoccupations d'environnement. La question des risques y apparaît expressément, ainsi que la protection de certains espaces en se référant à la GIZC, le réseau Natura 2000 ou la protection des eaux marines contre les pollutions, à partir des zones terrestres⁸¹. Les préoccupations d'environnement apparaissent parfois comme la justification du développement économique, ainsi « un milieu marin sain est une condition indispensable à une bonne exploitation des océans »⁸². Ainsi, le milieu marin n'a pas été protégé pour lui-même mais en raison de son « utilité économique ». Notons que le livre vert mentionne l'objectif de « maximiser la qualité de vie dans les zones côtières ». Il s'agit d'établir les conditions permettant de renforcer l'accueil (tourisme par exemple) tout en intégrant la question des risques.

Néanmoins c'est dans ce contexte que va être publiée la directive « stratégie pour le milieu marin » en 2008⁸³. Ce texte constitue un véritable changement dans l'approche marine de l'Union européenne. Il permet d'établir un double dispositif :

- d'une part une véritable politique qualitative pour le milieu marin,
- d'autre part une réelle coordination avec les enjeux terrestres de l'eau, puisqu'elle impose de coordonner les objectifs de cette directive avec la DCE 2000/60. Dès lors il apparaît bien que l'écosystème constitue bien désormais un cadre d'intervention indissociable de toute politique publique environnementale.

Dans le même temps, l'Union européenne se dote des moyens de connaissances renforcées et partagées avec la création d'un programme européen de surveillance de la planète (GMES)⁸⁴

En fait la PMI apparaît de manière significative comme l'affichage d'une orientation structurellement fondée sur les exigences économiques et de compétition dans un contexte mondialisé, porté par la direction « mer » de la commission européenne. Alors que la GIZC apparaissait jusqu'alors unificatrice, l'Union européenne engage un processus de parcellisation dont la GIZC ne constitue plus qu'une composante, au détriment de la direction « environnement ».

Au-delà des apparences environnementales, l'impact de cette politique maritime sera caractéristique sur les zones littorales. Il s'agira d'en apprécier la portée au regard des moyens de réalisation.

B –Au regard des moyens de réalisation

territoire et à l'attractivité régionale- du 15 décembre 2009 qui a abrogé le décret n° 2005-1791 du 31 décembre 2005 créant une délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

⁸¹ Point 3.4 du livre vert

⁸² Livre vert p. 10

⁸³ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) – JOUE **n° L 164 du 25/06/2008**

⁸⁴ Règlement 911/2010 du 22 septembre 2010 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES et sa mise en œuvre initiale (2011 :2013) JOUE 20 octobre 2010 L276/1

La PMI constitue désormais un cadre de référence pour le développement des activités maritimes. Cette nouvelle politique portée par l'Union européenne va être mise en œuvre, dotées de moyens adaptés. Cependant les orientations de cette politique comme la transposition progressive des textes génèrent un ensemble d'interrogations quant à son rapport au droit littoral en vigueur.

1° la mise en œuvre

La France a expérimenté plusieurs sites GIZC, elle a aussi engagé un processus de réflexion autour de sa mise en œuvre⁸⁵. Ainsi le socle de cette stratégie a été cristallisé avec le rapport POSEIDON 2006⁸⁶. Le processus Grenelle », engagé en 2007 va conduire au premier texte, une loi de programme⁸⁷. Ce texte comporte un ensemble d'orientations qui caractérisent les objectifs de la France en matière de mer et du littoral. Un chapitre lui est dédié, il vise à élaborer « Une vision stratégique globale, fondée sur une gestion intégrée et concertée de la mer et du littoral, prenant en compte l'ensemble des activités humaines concernées, la préservation du milieu marin et la valorisation et la protection de la mer et de ses ressources dans une perspective de développement durable »⁸⁸.

La stratégie vise

- pour les transports maritimes, à « l'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement »⁸⁹,
- le développement de l'énergie des mers⁹⁰,
- la création d'aires marines protégées afin de couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'Etat dans les limites de la mer territoriale⁹¹

Ces orientations seront intégrées lors de la mise en œuvre du « grenelle de la mer » qui aboutira à la publication des travaux des divers ateliers⁹², puis au livre bleu présenté comme la Stratégie nationale pour la mer et les Océans⁹³

Au-delà de ce programme, la transposition du droit européen, notamment de la directive sur les risques et de la directive cadre de 2008, interviendra avec la loi du 12 juillet 2010 PENE⁹⁴

Ces évolutions interpellent quant aux modalités de mise en œuvre de la PMI et du droit qui en résulte en zone littorale.

2° les interrogations

La perspective d'une approche intégrée, répondant aux exigences de la durabilité conduit, au regard de la mise en œuvre de la PMI à une double interrogation portant sur deux aspects, majeurs de la gestion des espaces littoraux, l'institutionnel et les instruments

⁸⁵ Pr Ghezali Mahfoud Rapport national de la France- Aménagement et GIZC RJE n° spécial 2001 - Pr. Mahfoud Ghezali Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale Imprimerie du Littoral 2000

⁸⁶ Centre d'analyse stratégique Rapport du Groupe POSEIDON - « Politique maritime de la France » Décembre 2006

⁸⁷ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1) - JORF n°0179 du 5 août 2009

⁸⁸ Art. 35 de la loi 2009/967 précitée

⁸⁹ Art. 11- III de la loi 2009-967 précitée

⁹⁰ Art 22-I de la loi 2009-967 précitée

⁹¹ Art 23 de la loi 2009-967 précitée

⁹² Résultat des travaux des comités du grenelle de la mer, , les engagements sont publiés le 15 juillet 2009

⁹³ Premier ministre Livre bleu - Stratégie nationale pour la mer et les Océans Décembre 2009

⁹⁴ LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1) - JORF n°0160 du 13 juillet 2010, comportant, entre autres transpositions des directives 2007/60 du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation JOUE L288/27 du 6 novembre 2007 et 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) – JOUE n° L 164 du 25/06/2008

a) d'un point de vue institutionnel

La mise en œuvre des politiques publiques exige que l'intégration apparaisse de manière caractérisée au niveau institutionnel, elle doit traduire en ce sens les exigences d'une «bonne gouvernance», c'est-à-dire au moins l'identification d'une politique publique adaptée. Or à ce titre des difficultés apparaissent à plusieurs niveaux :

- d'une part la cohérence interne. A ce titre plusieurs aspects sont à considérer.

D'un point de vue ministériel, les évolutions ont conduit à une certaine logique puisque le Ministre en charge des transports, de la pêche et de la mer est délégué auprès du ministre chargé de l'environnement⁹⁵, tandis que jusqu'alors la pêche relevait de la compétence du Ministère de l'agriculture, les questions environnementales du milieu marin relevant de la compétence du Ministère chargé de l'environnement. Les trois piliers majeurs de la politique maritime sont ainsi, pour la première fois réunis.

Nous avons observé aussi que le Conseil national du littoral, a été enrichi dans son champ d'intervention, il intègre bien désormais la mer et la gestion intégrée des zones côtières⁹⁶. Mais d'un point de vue opérationnel, la cohérence institutionnelle semble souffrir de quelques lacunes. En effet la création d'un nouvel espace de référence, la façade maritime, impose de disposer de l'institution pour en assurer la gestion cohérente, une autorité administrative responsable⁹⁷.

Cependant, le législateur n'a pas repris la logique de coordination entre acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques terre/mer tant pour la gestion des risques que pour la gestion du milieu marin. En effet, les réformes intervenues dans l'organisation administrative française (RGPP), traduisent mal la cohérence entre acteurs de l'espace terre/mer. La gestion du domaine public maritime, de la police en mer, de la police de la pêche, de la planification en mer ou des risques côtiers relèvent ainsi d'autorités différentes, même si elles sont étatiques, avec des moyens devenus limités. Dans le même temps, les collectivités territoriales dotées des compétences d'urbanisme en zone littorale, de la gestion de la plupart des ports sont associées à la gestion des aires marines protégées⁹⁸, pour une gestion partagée et une logique de protection⁹⁹.

La coordination terre/mer, voire mer/mer, mériterait quelques clarifications, tout au moins des moyens adaptés aux enjeux.

- d'autre part la cohérence des espaces transnationaux. A ce titre la question n'est pas précisément résolue. En effet, le droit de l'urbanisme prévoit bien que les documents d'urbanisme prennent en compte l'occupation des sols des territoires limitrophes, les communes pouvant consulter les collectivités des Etats concernés (art L121-4-1 c.urb.). les directives milieu marin et risques imposent une approche transfrontalière, en effet :
 - o l'évaluation du risque d'inondation et les échanges d'information (art 4 de la directive 2007/60, la détermination des zones à risque important (art. 5 directive 2007/60), ainsi que la coordination de la planification (art. 8 directive 2007/60) exige, pour les territoires concernées une approche transnationale,
 - o la stratégie marine repose sur une coopération régionale (art 6 directive 2008/56), tant regard des institutions (art 9 directive 2008/56), que de la définition des objectifs environnementaux (art. 10 directive 2008/56) que de la mise en œuvre

⁹⁵ Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du gouvernement JO du 22 juin 2012

⁹⁶ art. 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, modifié par l'art 168 de la loi 2010-788 portant engagement national pour l'environnement, précitée

⁹⁷ Art L 219-9-I c.env.

⁹⁸ Article 168 de la loi PENE modifiant l'art 41 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, Décret n° 2011-637 du 9 juin 2011 relatif aux attributions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la mer et des littoraux- JORF n°0134 du 10 juin 2011

⁹⁹ Art L 334-1 c.env.

des programmes de surveillance (art 11 directive 2008/56) et les programmes de mesures (art 13 directive 2008/56). là encore l'approche écosystémique, transnationale s'impose

Le volet transfrontalier de cette politique est déterminant, cependant le droit français n'a que partiellement transposé ces dispositions.

b) du point de vue des instruments

Le droit du littoral, tel que développé avec la loi de 1986, est désormais sous influence renouvelée. Force est de constater que la planification en zone littorale doit désormais être appréciée dans le cadre d'une nécessaire démarche intégrée. Il s'agira en effet pour les auteurs des SCOT et des PLU littoraux de s'inscrire dans un schéma intégrant, outre les planifications déjà existantes (eau, trames), les documents spécifiques puisque désormais la stratégie nationale pour la mer et le littoral «fixe les principes et les orientations générales, qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer ainsi que les activités terrestres ayant un impact sur lesdits espaces»¹⁰⁰.

De même que le document stratégique de façade (DSF) élaboré dans le respect des principes et des orientations posés de la stratégie nationale pour la mer et le littoral¹⁰¹, comporte un chapitre spécifique avec le plan d'action pour le milieu marin¹⁰². En application des objectifs qualitatifs de la directive stratégie pour le milieu marin, ce chapitre comporte un programme de mesures. Or le DSF impose une opposabilité¹⁰³:

- aux plans, programmes et schémas applicables dans le périmètre d'une façade maritime. Il pourra s'agir de tous les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales, ou SMVM qu'il élaboré par l'Etat ou en chapitre individualisé du SCOT avec l'aval de l'Etat.
- aux projets situés et les autorisations délivrées dans ce périmètre ainsi que les actes administratifs pris pour la gestion de l'espace marin
- aux divers documents et décisions intervenant en zone littorale. En effet lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives dans le périmètre d'une façade maritime, les plans, programmes, schémas applicables aux espaces terrestres, les projets situés et les autorisations délivrées sur ces espaces prennent en compte les objectifs et mesures du document stratégique de façade.

De plus la gestion des risques d'inondations, intègre désormais les submersions marines, les acteurs du littoral prenant ainsi en considération les effets du changement climatique sur les espaces littoraux¹⁰⁴. Reprenant la formulation de la directive, le droit français les définit comme «une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine », en précisant que « sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du CGPPP »¹⁰⁵. La transposition de la directive conduit à instaurer une évaluation, une stratégie nationale, une stratégie locale et des plans de gestion des risques d'inondation¹⁰⁶. Le plan de gestion des risques d'inondations (PGRI), qui doit être élaboré au plus tard en 2015 dans le cadre du bassin hydrographique, doit être compatible avec les SDAGE et avec les objectifs

¹⁰⁰ Art. 219_1 c.env.

¹⁰¹ Art 219-3 c.env.

¹⁰² Art 219-9 c.env.

¹⁰³ Art 219-4 c.env.

¹⁰⁴ B. Drobenko, « Directive « inondation » : la prévention impérative », *RJE* 1/2010, p. 25

¹⁰⁵ Art. L566-1 c.env.

¹⁰⁶ En application des art. L566-1 et s. c.env. décret 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO du « mars 2011) , art. R566-1 et s. c.env.

environnementaux que contiennent les plans d'action pour le milieu marin.¹⁰⁷ Le PGRI impose un rapport de compatibilité aux SAR, aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales¹⁰⁸

La planification littorale connaît ainsi une évolution significative, elle tend vers cette démarche d'intégration et de renforcement d'une gouvernance des espaces littoraux et marins portés par la GIZC qui devient ainsi plus opérationnelle. Cependant l'effectivité de l'ensemble repose sur la capacité de l'Etat à dégager les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs et au rôle dévolu aux collectivités territoriales littorales et aux acteurs socio-économiques.

Ces complexités sont révélatrices de l'évolution de nos sociétés. Le droit apparaît ici comme un catalyseur. Mais la complexité ne peut constituer un obstacle à l'efficacité, elle doit permettre de faire émerger des capacités innovantes de l'humanité à répondre aux défis qu'elle s'est elle-même posés.

De manière générale, l'exercice des compétences en zone littorale mérite d'être posé, tant les enjeux sont déterminants. La prise en considération de questions aussi diversifiées que l'étalement urbain, la préservation de l'environnement, la gestion des risques ou l'intégration du changement climatique dépassent le cadre communal, tant au regard des planifications que des décisions d'urbanisme. La méthode de la GIZC pourrait ici au moins être approfondie, une participation effective (au sens du 2^o pilier de la Convention d'Aarhus) serait opportune¹⁰⁹. De plus cet ensemble tant institutionnel qu'opérationnel doit être apprécié au regard de la capacité à établir des critères d'évaluation reposant sur des indicateurs communs, complétés par des indicateurs locaux qui feraient émerger la nécessité de prendre en considération de manière plus aboutie la capacité de charge de ces écosystèmes fragiles.

Conclusion

L'espace littoral est un espace convoité. Il le sera d'autant plus que les humains se tournent vers la mer pour répondre à leurs besoins alimentaires, énergétiques, de ressources, d'échange comme de tourisme et de loisirs. Or c'est bien de la terre, dans cet entre-deux que sont les zones côtières, que les défis seront posés au cours des prochaines années. Au-delà des conflits d'usages concurrents du territoire littoral fragile, c'est la disparition de l'identité sociale, culturelle et environnementale du littoral qui est en cause.

Déjà en 1985, le Conseil de l'Europe situait précisément les enjeux du littoral « les mesures visant à protéger les régions côtières européennes ne pourront être efficaces que si elles sont accompagnées d'une politique d'aménagement et de protection dans les zones intérieures adjacentes ; les mesures visant à protéger les régions côtières européennes ne doivent pas être limitées à l'aspect écologique. Elles doivent aussi viser à conserver les particularités socio-culturelles de chaque zone côtière »¹¹⁰. Plus que jamais « un nouveau contrat social pour le littoral » s'impose, avec une nouvelle politique publique du littoral et une nouvelle méthode, celle de la GIZC qui doit devenir opérationnelle.

¹⁰⁷ Art L 566-7 c.env.

¹⁰⁸ Art. L4443-7 CGCT, L122-1-13, L123-1-10 et L124-2 c.urb.

¹⁰⁹ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998. Cf. RJE n°spécial 1999, séminaire du CRIDEAU relatif aux divers apports de la Convention (CEDH, droit communautaire et droit français).

¹¹⁰ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, RECOMMANDATION N° R (85) 18 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES RELATIVE AUX POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DES RÉGIONS MARITIMES (adoptée par le Comité des Ministres le 23 septembre 1985, lors de la 388^e réunion des Délégués des Ministres)

Au-delà de la GIZC, les exigences qualitatives pour les eaux marines, le bon état écologique à l'horizon 2020, seront aussi liées à la capacité des Etats à atteindre, pour toutes les eaux côtières, donc les estuaires et embouchures de tous les fleuves côtiers, le bon état écologique exigé par la directive cadre eau 2000/60. Ceci suppose une volonté politique clairement affirmée, l'émergence de priorités et l'application de ces exigences dans les autres politiques publiques.

Le droit en vigueur dans les espaces littoraux doit contribuer à répondre à ces défis, il exige un dépassement des contingences sectorielles. La politique maritime intégrée n'est pas dénuée d'ambiguïté, paraissant plus déterminée par les exigences économiques et financières que par l'urgence écologique. En France le droit applicable dans les espaces littoraux a contribué à préserver certains territoires. Ces résultats sont davantage le fruit de la maîtrise foncière (ENS, Conservatoire du littoral) que des politiques urbaines elles-mêmes.

Afin de préserver les volets social et environnemental dans la PMI, il s'agit:

- d'une part, d'évaluer ces politiques publiques ainsi que les résultats obtenus, d'où la nécessité de disposer d'outils d'évaluation, c'est-à-dire d'indicateurs. Ceux-ci doivent être des indicateurs partagés, tant au regard des aspects qualitatifs, quantitatifs que financiers. Plusieurs indicateurs, développés par les institutions internationales¹¹¹ permettent d'apprécier les rapports relatifs aux conditions de vie des humains et à l'état de l'environnement. La mesure de la capacité de charge des écosystèmes côtiers¹¹² constitue une amorce de ce processus indispensable. Cette évaluation permet aussi d'apprécier les disparités planétaires que le modèle de développement dominant a généré¹¹³. Ces indicateurs permettraient aussi de caractériser les responsabilités politiques. Ces orientations doivent être développées dans le cadre d'un processus participatif, tel qu'énoncé par la Convention d'Aarhus, y compris au regard du volet relatif à l'accès à la justice.
- d'autre part, d'affirmer les principes et règles de l'Etat de droit. Celui-ci est aujourd'hui confronté non à l'insuffisance du droit, mais à la capacité à l'intégrer culturellement et à le faire respecter. Le développement, la négociation, la médiation ou la transaction, voire certaines démarches faussement contractuelles comme les contrats de baie ou de rivière, apparaissent comme autant de techniques soit pour différer les décisions nécessaires, soit pour laisser les lobbies les plus puissants dicter leurs volontés. Le domaine agricole constitue à cet égard un véritable cas d'école, notamment en Bretagne avec les pollutions par les nitrates.

Enfin, l'Etat de droit impose le respect des règles instaurées mais aussi l'affectation de moyens (contrôles, sanctions, saisine des tribunaux) permettant d'appliquer une politique publique « dans l'intérêt général », y compris environnemental¹¹⁴. Nous observons que le législateur français a modifié les conditions de contrôle des installations sources de pollutions¹¹⁵. En 2010, alors même que le dossier des algues vertes bretonnes n'a pas été réglé, un parlementaire proposait d'assouplir les règles de contrôle des élevages industriels¹¹⁶, tandis qu'en 2011, alors que la toxicité de ces algues était scientifiquement établie les modalités d'épandage des effluents agricoles ont été assouplies¹¹⁷!!.

In fine nous constatons qu'avec le processus grenelle, les protections des espaces littoraux et marins évoluent plus au gré des attermoissements économiques que dans une perspective de

¹¹¹ Cf. les rapports de l'OMS, du PNUE, du FNUAP

¹¹² Art. 6 – b du protocole de Madrid précité

¹¹³ Cf. Rapports du WWF « Planète vivante », 2002, 2004, 2008

¹¹⁴ Art. L110 c.env.

¹¹⁵ Réforme de la nomenclature IOTA en 2006, réforme de la nomenclature ICPE en 2009

¹¹⁶ Amendement proposé par certains élus bretons en juin 2010 au projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, n° 200, déposé le 13 janvier 2010

¹¹⁷ Décret n° 2011-1257 du 10 octobre 2011 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole - JORF n°0236 du 11 octobre 2011

durabilité. Les règles strictes de protection ou d'évolution urbaine sont le plus souvent atténuées, tandis que les mesures de protection relevant du pouvoir discrétionnaire tendent à accroître, dès lors les apparences sont sauvées. Au fond quelles sont les priorités dans la gestion des espaces littoraux, des zones côtières ? De manière ambiguë la PMI prend en compte l'environnement en posant clairement l'économie et la compétitivité comme priorités. Ces perspectives laissent augurer d'évolutions peu compatibles avec les exigences de durabilité. L'urbanisme de projet développé en France semble s'inscrire déjà dans ce schéma¹¹⁸.

Le juriste sera tenté de souhaiter non pas tant davantage de droit, mais une meilleure prise en considération des principes qui structurent les droits de l'urbanisme et de l'environnement, une certaine stabilité des règles car la frénésie législative conduit à l'instabilité des règles et à la difficulté d'en maîtriser l'application et à la lisibilité¹¹⁹.

Les espaces littoraux cristallisent, et demain encore davantage, les enjeux d'une planète en mutation sous l'ère de l'anthropocène. Cette évolution exige un corpus normatif lisible, fondé sur une effectivité du droit en vigueur, en cristallisant les exigences sur le principe d'un droit opposable qui sera de plus en plus caractérisé par l'urgence¹²⁰.

En raison des enjeux que représente l'interface terre/mer pour les sociétés littorales certes, mais aussi pour l'humanité, l'un des défis de notre domaine est la capacité des pouvoirs publics à intégrer le changement climatique. La stratégie européenne est on ne peut plus claire au regard des enjeux contemporains puisqu'elle indique que « il est urgent que les décisions prises actuellement en matière d'aménagement et d'investissement tiennent compte des risques liés aux effets possibles du changement climatique »¹²¹. En France le dernier rapport relatif à la gestion des risques côtiers¹²² situe bien les enjeux et les perspectives, le retrait stratégique face aux évolutions dues au changement climatique est désormais intégré dans les réflexions.

En considérant le principe de responsabilité, au sens Jonassien, les exigences de durabilité et les défis contemporains, le temps de l'équilibre initié dans les années soixante dix ne peut être que conforté. Ce principe d'équilibre pourrait trouver un aboutissement renouvelé sous le sceau de l'urgence pour générer un droit aux exigences autant environnementales que de sécurité renforcées en zone littorale¹²³

Bernard Drobenko
Professeur des Universités
Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral
Directeur du master "Droit de l'environnement littoral et marin".
Pôle universitaire Lille-Nord de France
Université du Littoral Côte d'Opale
Faculté de droit de Boulogne sur Mer
Territoires, Villes, Environnement et Société (TVES-ULCO- Droit), EA 4477
Membre du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement- Limoges

¹¹⁸ Art 25 de la loi PENE

¹¹⁹ Les codes officiels (cf. legifrance) font apparaître une application dans le temps modulée, avec des échéances parfois très nombreuses

¹²⁰ Préambule et art. 3 et 4 de la Convention sur les changements climatiques adoptée à Rio le 9 mai 1992

¹²¹ Rapport au Parlement européen et au Conseil: évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe - COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES | Bruxelles, le 7.6.2007

¹²² Rapport Alain Cousin Novembre « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de défense contre la mer, partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales » - 2011

¹²³ Commission européenne « Adaptation au changement climatique » précité - Rapport du GIEC 2011