



MASTER 2

« DROIT INTERNATIONAL ET COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT »

Formation à distance, Campus Numérique
« ENVIDROIT »

OPTION 1 : DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

COURS n°2

L'ENVIRONNEMENT MARIN ET CÔTIER

Michel PRIEUR

**Professeur Émérite - Agrégé des Facultés de Droit
Doyen Honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de
Limoges**

**Directeur Scientifique du Centre de Recherches Interdisciplinaires en Droit de
l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme (CRIDEAU - OMIJ)
Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement
Directeur de la Revue Juridique de l'Environnement**

LE DROIT INTERNATIONAL ET LES ZONES MARINES, CÔTIÈRES ET FLUVIALES

INTRODUCTION

Le fleuve, le littoral et les eaux marines côtières sont des milieux naturels remarquables intensivement utilisés par l'homme. Cette utilisation conduit dans l'ensemble des zones littorales et marines de la planète à :

- une dégradation des ressources
- une dégradation de l'environnement
- une compétition pour l'utilisation de l'espace terrestre et maritime
- des conflits et interférences entre des usages multiples

En terme de politiques publiques les relations entre ces trois milieux ont subi une évolution.

1^{ère} phase : une gestion séparée

Traditionnellement chaque élément était traité comme des unités de gestion séparées et les intérêts communs étaient limités.

La gestion des cours d'eau concernait la navigation et l'approvisionnement en eau.

Le littoral n'était géré qu'en ce qui concerne la ligne de côté et la protection contre l'érosion et les inondations que les ingénieurs appelaient « gestion des zones côtières ». Le littoral devenu zone d'intense activité humaine pour l'urbanisme, le tourisme, l'industrie et l'activité portuaire, le problème principal deviendra celui de la disponibilité des terrains due à la pression foncière.

Les eaux côtières et marines étaient dominées par les préoccupations liées à la pêche et à la navigation.

Chacun des gestionnaires concerné n'était préoccupé que de son horizon spatial particulier sans inter-relations ni avec les autres espaces, ni avec les autres activités.

2^{ème} phase : l'évidence scientifique des relations étroites entre ces trois milieux.

La prise de conscience croissante des relations étroites existant entre un fleuve et son bassin versant, entre le bassin fluvial et le littoral et entre le littoral et les eaux marines, va conduire à une révision du champ et des modes de la gestion côtière et marine.

L'ensemble constitue un milieu naturel remarquable et fragile (c'est la zone où les interactions bio-physiques sont les plus fortes) mais essentiel au plan socio-économique.

Le littoral est l'interface entre le bassin fluvial et la zone maritime, il fait partie des deux écosystèmes. La rencontre des fleuves et de la mer fournit des ressources naturelles abondantes et une diversité d'habitats naturels.

De nombreux processus naturels relient ces espaces :

- le cycle de l'eau influence la qualité et la quantité de l'eau douce et pour finir la qualité de l'eau de mer, affectant par conséquent les écosystèmes côtiers et donc la pêche
- le transport des sédiments et substances nutritives affecte les sols et la dynamique du littoral induisant aussi un effet sur les écosystèmes côtiers et les activités humaines sur le littoral.
- les activités humaines dans le bassin fluvial contribuent à apporter les nutriments et l'eau mais aussi les pollutions diverses et diffuses causées par les activités agricoles, industrielles et les rejets urbains.

Le cours d'eau est devenu un bassin fluvial incluant la quantité et la qualité de l'eau. De nouvelles fonctions lui ont été reconnues : protection de la nature, tourisme, patrimoine culturel.

Le bassin fluvial est désormais considéré comme une « terre à usage multiples ».

Le trait de côte ou la frange littorale est devenue la « zone côtière » s'étendant géographiquement aussi bien côté terre que côté mer en raison d'une surexploitation qui exige un nouveau type de gestion capable de résoudre les conflits d'occupation du sol et de dégradation accélérée des ressources naturelles.

Quant à la mer, elle voit sa qualité nutritive et de loisirs conditionnée à la fois par les rejets telluriques et par les accidents en mer, ce qui conduit à étendre le territoire marin côtier vers le large avec la zone économique exclusive, la gestion

maîtrisée des ressources biologiques et minérales devenant une priorité avec la protection du milieu marin dans son ensemble.

3^{ème} phase : la nécessité d'une approche intégrée.

Les relations écologiques, les relations fonctionnelles et les relations économiques entre les trois espaces étant de plus en plus évidentes, une approche intégrée apparaît nécessaire.

La gestion intégrée des trois milieux (bassin fluvial, zone côtière et zone maritime) consiste en des orientations, politiques et mécanismes de gestion qui reconnaissent les interrelations entre les trois systèmes en vue de la protection de l'environnement et du développement socio-économique afin d'assurer les bases du développement durable.

Une approche globale de la gestion du littoral et de la zone maritime doit inclure les zones situées en amont du littoral et du bassin fluvial, étant donné que les pratiques de gestion dans chacun de ces systèmes peuvent produire des effets dans la zone aval.

En passant de l'aménagement des zones côtières à la gestion intégrée des zones côtières on regroupe non seulement les trois espaces (intégration territoriale ou géographique) mais aussi les aspects physiques biologiques et humains (intégration systémique) et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux (intégration fonctionnelle et temporelle).

Il arrive qu'il y ait des actions visant deux ou plusieurs secteurs (pêche et tourisme ou zone de navigation et pêche), il ne s'agit pas là de gestion intégrée. Il faut une approche globale ou holistique qui prend en compte tous les usages actuels et futurs en évaluant leurs conséquences simultanées. Une planification et une gestion simultanée de toutes les activités sectorielles permettront d'atteindre des bénéfices collectifs plus importants en terme de développement durable que les plans sectoriels séparés et indépendants les uns des autres.

Bien entendu, sur ces bases, il sera indispensable, tant pour la planification que pour la gestion, de déterminer précisément les espaces concernés car la surface couverte peut être énorme et concerner la totalité d'un ou plusieurs pays.

Dans le prolongement de ces formes d'intégration va se poser le problème juridique et institutionnel. L'intégration des territoires pourra-t-elle être réalisée ? Probablement de façon systématique même si c'est au niveau du droit international qu'elle paraît plus facile à instituer qu'au plan national. Reste alors l'intégration programmatrice, l'intégration institutionnelle et l'intégration décisionnelle

généralement étroitement liées entre elles car les compétences des autorités déterminent toujours les niveaux territoriaux d'intervention.

On examinera d'abord comment le droit international s'est petit à petit rallié à l'idée d'une gestion durable et intégrée en tentant de surmonter le traditionnel compartimentage juridique des territoires fluviaux, côtiers et marins.

Puis on présentera les principes généraux que le droit international a formulé dans des déclarations et depuis peu dans des conventions universelles et régionales.

Enfin on illustrera la façon dont les États concrétisent cette politique de gestion intégrée grâce à divers instruments juridiques, nationaux et internationaux, l'expérimentation étant encore largement dominante.

I – ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL VERS UNE GESTION DURABLE ET INTÉGRÉE

Paradoxalement l'unité qui caractérise le milieu marin et côtier s'oppose au compartimentage introduit par les règles juridiques dans le milieu marin. Cette division juridique des espaces maritimes constitue un obstacle certain, mais on le verra non insurmontable, à une approche globale en vue d'une gestion cohérente de l'environnement marin.

1 – Le traditionnel compartimentage juridique des territoires maritimes et côtiers

Un des obstacles majeurs à la gestion durable et intégrée résulte du découpage juridique de l'espace induisant un découpage institutionnel et décisionnel qui complique considérablement la gestion globale. Le territoire littoral est particulièrement éclaté à la fois au titre du droit national et au titre du droit international qui se rencontrent sur la mer. Il en résulte un dégradé de compétences, de la souveraineté exclusive à la juridiction orientée, qui se répercute dans l'organisation administrative interne. Alors que le droit national a toute latitude pour organiser ses administrations comme il l'entend, la tradition d'une gestion séparée a conduit à dissocier les compétences terrestres des compétences maritimes, bien que le régime juridique applicable à l'espace terrestre, aux eaux intérieures et à la mer territoriale soit de même nature.

Tous les rapports des organisations internationales concernant la zone côtière mettent en avant cette sorte de constat d'impuissance face à la complexité du découpage littoral. Le droit serait un obstacle à la gestion intégrée.

En réalité cet obstacle n'est pas du tout insurmontable. Outre qu'il est en partie une donnée du droit international de la mer, il peut être contourné par des procédures juridiques et institutionnelles (notamment des accords régionaux) à la condition d'avoir bien pris conscience de la nécessité qu'il y a à surmonter ce découpage en vue d'une gestion intégrée. L'unité de gestion n'impose pas une unité de statut juridique mais exige une vision globale prise en compte par des autorités ad hoc et faisant l'objet d'un minimum de coordination.

Le droit international contemporain va contribuer à enraciner l'idée nouvelle de la nécessaire intégration des politiques et stratégies concernant la zone littoral et la zone maritime.

2 – Les bases juridiques de l'intégration.

Il existe plus de 400 traités dans le domaine des affaires maritimes et du droit de la mer portant sur la navigation, la protection du milieu marin, la gestion des ressources biologiques. On ne retiendra que une toute petite partie de ceux qui concernent à la fois le milieu marin et le milieu terrestre ou au moins la zone côtière.

On peut distinguer les mesures universelles des dispositions régionales

A – Mesures universelles

a) La convention de Montego Bay sur le droit de la mer (CMB)

Signée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, la CMB détermine le statut et le régime juridique international des océans et des mers et constitue donc le cadre juridique dans lequel va se situer l'aménagement intégré des zones côtières et marines. On l'a qualifié de « droit cadre »¹. La CMB n'est pas indifférente aux côtes puisqu'elle mentionne les estuaires (art. 1-4) les embouchures des fleuves (art. 9) et la pollution tellurique (art. 207). Elle introduit surtout le concept de « milieu marin » qui rend compte de la prise en compte de l'environnement dans l'utilisation des mers avec la partie XII intitulée « protection et préservation du milieu marin ». A ce titre il convient de souligner que désormais la préservation de l'environnement et du milieu marin a priorité sur les droits souverains des États d'exploiter leurs ressources naturelles (art. 193). Autrement dit l'exploitation des ressources naturelles est conditionnée par l'obligation de préserver le milieu marin.. Allant au-delà des conventions sectorielles sur les pollutions, la CMB détermine les principes généraux du nouveau droit international de la préservation du milieu marin venant se greffer sur le droit de la mer. La qualité du milieu marin peut désormais être considérée comme un intérêt commun mis au service d'une ressource commune et conditionnée par l'obligation générale de l'art. 192 et celle de l'art. 194. Les mesures prises par les États (quels qu'ils soient : État côtier, État du pavillon, État du port, État sans littoral) doivent respecter, comme dans le cadre des fleuves internationaux, le principe d'utilisation équitable et de respect de l'équilibre des intérêts.

On peut regretter de ne pas trouver de définition précise du « milieu marin » dans la Convention. Il semble toutefois qu'on peut déduire de ce concept une approche globale qui, synonyme d'environnement marin, inclut la qualité des eaux aussi bien en mer, sur la côte, que dans les estuaires (art. 1-1-4^e) et vise aussi les ressources biologiques, la faune et la flore marine, les écosystèmes et l'habitat des espèces (art. 1-1-4^e et art. 194-5). De façon allusive la CDB touche bien entendu aussi la zone côtière, à travers les eaux intérieures (art. 8), l'embouchure des fleuves

¹ R.J. Dupuy et D. Vignes, traité du nouveau droit de la mer, Economica, 1985, p. 1006

(art. 9), les baies (art. 10), la mer territoriale (art. 2 et 5), la mer territoriale d'État dont les côtes se font face (art. 15). De manière expresse la CMB admet clairement que le littoral fait partie du milieu marin à propos de la pollution par les navires (art. 211-1) en mentionnant « le risque des accidents qui peuvent provoquer la contamination du milieu marin, y compris le littoral ». Ce même article vise les intérêts connexes des États côtiers (intérêts connexes des États voisins) ce qui peut inclure la santé, la qualité de l'eau, et la dégradation des valeurs d'agrément si l'on se réfère à l'art. 1-4. En dehors de cette mention, l'expression « littoral » est utilisée pour ceux qui n'en ont pas (art. 124 sur les États sans littoral défini comme des États qui ne possèdent pas de côte maritime) et pour permettre aux États de prendre des mesures pour protéger leur « littoral » (art. 221).

Si la convention de Montego Bay, n'apporte aucune contribution directe à la gestion intégrée, elle constitue néanmoins le fondement juridique de toute politique future visant la mer et la côte, à la fois sur le fond et sur la forme.

Sur le fond le préambule est particulièrement éclairant dans deux de ses dispositions. Il consacre à la fois l'interrelation environnementale entre les diverses catégories d'espaces marins, quel que soit leur statut juridique, et il impose (« doivent ») sinon une gestion intégrée du moins une stratégie globale.

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

Par ailleurs il évoque l'apparition d'un ordre juridique nouveau « pour les mers et les océans » fondé sur une utilisation équitable et efficace et garantissant la conservation des ressources biologique et la préservation du milieu marin.

« Reconnaissant qu'il est souhaitable d'établir, au moyen de la Convention, compte dûment tenu de la souveraineté de tous les États, un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications internationales et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin, »

Sur la forme la CMB sert de base à toute gestion concertée et internationale du milieu marin en incitant les États côtiers et frontaliers à coopérer en passant des accords internationaux régionaux.

Pour la gestion des stocks de poissons (art. 63, 66, 67)

Pour la conservation des grands migrateurs (art. 64)

Pour la protection des mammifères marins (art. 65 et 120)

Pour la gestion des ressources biologiques en haute mer (art. 117, 118)

Pour l'exercice des droits dans les mers fermées ou semi fermées (art. 123),

Pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin (art. 194),
Pour protéger le milieu marin (art. 197),
Pour élaborer des plans d'urgence contre la pollution (art. 199),
Pour promouvoir des études et des recherches (art. 2000)
Pour lutter contre la pollution tellurique (art. 207),
Pour lutter contre la pollution des fonds marins (art. 208),
Pour lutter contre la pollution par immersion (art. 210)
Pour lutter contre la pollution par les navires (art. 211)
Pour lutter contre la pollution atmosphérique (art. 212)

Il est évident que la coopération internationale frontalière est à la base de toute gestion équitable et partagée d'une ressource naturelle commune.

On notera que la formulation de l'art. 194 sur la pollution du milieu marin et l'art. 207-3 sur la pollution tellurique reprise dans d'autres articles (art. 208-4, 211) invite expressément les États frontaliers à « harmoniser leur politique » ce qui implique nécessairement une gestion intégrée.

b) Les Conventions de l'IMO

L'organisation maritime internationale est une agence des Nations Unies responsable pour la sécurité en mer et la lutte contre les pollutions. Elle a élaboré un grand nombre de conventions et de protocoles touchant de ce fait à l'environnement marin et côtier.

Aucune de ces conventions n'aborde la question de la gestion intégrée en raison de leur contenu sectoriel, mais elles sont pour la plupart applicables aux espaces littoraux et servent à protéger la côte et la mer des risques liés à la navigation.

Il convient toutefois de bien être attentif au champ d'application de ces diverses conventions. Certaines ne s'appliquent pas aux pollutions accidentelles (Londres 1954), certaines ne s'appliquent pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures, certaines excluent les eaux intérieures (Londres, 1972 déchets). Les États doivent adopter des règles nationales interdisant le rejet de déchets dans la mer, aussi bien territoriales que la haute mer. Cela concerne aussi bien tout navire qui rejette dans ses eaux territoriales, tout navire battant son pavillon qui rejette en haute mer ou dans les eaux d'un autre État et tout navire chargeant des déchets dans son territoire et les rejetant dans les eaux d'un autre État ou en haute mer.

La Convention MARPOL de Londres du 2 novembre 1973 telle que modifiée le 17 février 1978 et à ce titre en vigueur depuis le 2 octobre 1983 a deux annexes obligatoires sur la pollution par les rejets d'hydrocarbures et de produits chimiques. C'est l'État Partie du port qui a l'obligation d'inspecter les documents du navire

entrant danses ports y compris en visitant le navire. De plus l'Etat du port doit mettre à disposition des navires des facilités pour stocker les déchets d'hydrocarbure.

Il y a aussi des traités généraux sur la responsabilité civile pour les dommages dus à des pollutions par les hydrocarbures (convention de Bruxelles du 29 novembre 1969) et sur la création d'un fonds international d'indemnisation (Bruxelles, 18 décembre 1971). Ces deux conventions ont été remplacées par deux protocoles du 27 novembre 1992 entrés en vigueur le 30 mai 1996.

Bien entendu les systèmes conventionnels sectoriels qui satisfont à l'exigence d'intégration territoriale en envisageant le milieu marin et côtier dans son ensemble, sont les plus appropriés. Aucune convention universelle n'a un champ d'application aussi vaste. On ne trouvera cette vision territoriale globale qu'au niveau des conventions régionales.

c) La Convention de Ramsar sur les zones humides.

Cette convention signée en 1971 et entrée en vigueur en 1975, est une des rares conventions à vocation mondiale à concerner à la fois des espaces terrestres, côtiers et maritimes, puisqu'elle inclut les espaces marins dont la profondeur à marée basse ne dépasse pas 6 m. ce qui, selon les côtes concernées peut aller au-delà des eaux intérieures et toucher les eaux territoriales voir la ZEE. La convention encourage la création d'aires protégées côtières mettant ainsi en application l'art. 194-5 de la CMB qui impose de prendre les mesures nécessaires pour protéger et préserver « les écosystèmes rares ou délicats » ainsi que les habitats des espèces en régression. On peut aussi mentionner la convention de l'Unesco de 1972 sur le patrimoine mondial culturel et naturel qui permet aussi un classement d'aires protégées marines et terrestres.

d) L'Agenda 21 (chapitre 17 et chapitre 18)

La grande innovation de l'Agenda 21 de 1992 est d'avoir abordé dans le même chapitre la protection des océans et des mers avec la protection des zones côtières. La Conférence de Rio consacre ainsi la nécessaire unité de gestion de ce milieu fragile et met au premier plan, parmi les objectifs, l'engagement des États riverains de réaliser une gestion intégrée et un développement durable des zones côtières et du milieu marin soumis à leur juridiction. C'est le but du premier programme proposé (17-1-3-a).

Pour atteindre cet objectif le chapitre 17 déclare qu'il sera nécessaire de :

- a) Intégrer la politique et le processus décisionnel en y associant toutes les parties en cause, de manière à promouvoir la compatibilité et l'équilibre entre les différentes utilisations;
- b) Recenser les utilisations actuelles et prévues des zones côtières et leurs interactions;
- c) Concentrer l'attention sur des questions bien précises relatives à la gestion des côtes;
- d) Prendre les mesures préventives et les précautions voulues dans la planification et l'exécution des projets, y compris l'évaluation préalable et l'observation systématique des incidences de grands projets;
- e) Promouvoir l'élaboration et l'application de méthodes, telles que les comptes de patrimoine naturel et la comptabilité écologique, qui rendent compte des changements de valeur dus à l'utilisation des zones côtières et marines - pollution, érosion marine, perte des ressources et destruction d'habitats par exemple;
- f) Permettre, dans toute la mesure du possible, aux particuliers, aux groupes et aux organismes intéressés d'accéder à l'information pertinente et offrir des possibilités de consultation et de participation à la planification et à la prise de décisions aux niveaux appropriés.

La gestion intégrée du milieu marin et côtier doit être de plus si besoin est internationale (17-119)

Les États devraient, selon qu'il conviendra :

- a) Renforcer et, s'il y a lieu, élargir la coopération intergouvernementale au niveau régional, les programmes du PNUE pour les mers régionales, les organismes régionaux et sous-régionaux de pêche et les commissions économiques régionales;
- b) Mettre en place, selon que de besoin, des mécanismes de coordination entre les organismes et organisations concernés du système des Nations Unies et d'autres organismes multilatéraux aux niveaux sous-régional et régional et envisager le regroupement de leurs effectifs;

c) Organiser des consultations interrégionales périodiques;

d) Faciliter aux centres et réseaux sous-régionaux et régionaux, tels que les centres régionaux de technologie marine, l'accès aux compétences et aux techniques, ainsi que leur utilisation, par l'intermédiaire des services nationaux pertinents.

Enfin le lien entre bassin fluvial, zone côtière et zone maritime est bien mis en avant au chapitre 17-29 :

En ce qui concerne la destruction physique de zones côtières et marines entraînant une dégradation du milieu marin, il faudrait en priorité contrôler et prévenir l'érosion et l'ensablement provoqués par des activités humaines et notamment par les techniques et modes d'utilisation des sols et de construction. Il faudrait favoriser de bonnes méthodes de gestion des bassins de façon à prévenir, endiguer et réduire la dégradation du milieu marin. Action préventive et lutte contre la dégradation du milieu marin due à des activités en mer

Pour garantir le succès d'une politique de gestion intégrée des zones côtières et marines, trois conditions doivent être impérativement remplies :

1 – La structure de gestion et les procédures qu'elle applique doivent se situer au dessus des entités sectorielles de façon à disposer d'une autonomie, notamment pour coordonner efficacement les actions des différents départements ministériels.

2 – Les actions de coordination doivent bénéficier d'une autonomie en termes de moyens financiers et humains pour éviter de dépendre d'un seul secteur d'activités.

3 - La politique de gestion intégrée des zones côtières et marines doit faire l'objet d'une intégration dans les plans nationaux de développement de façon à en assurer la cohérence.

e) La Convention cadre sur les changements climatiques

La Convention de Rio de 1992 qui pourrait paraître éloignée des questions maritimes, a une vision globale des écosystèmes et vise le milieu marin et côtier à plusieurs reprises.

Ainsi le préambule souligne l'importance des puits et réservoirs de gaz à effet de serre dans les « écosystèmes terrestres et marins » et rappelle les effets néfastes d'une éventuelle hausse du niveau des mers sur « les îles et les zones côtières ». Parmi les engagements des États figurent à l'art. 4-1

d – encourager la gestion rationnelle et la conservation des puits et réservoirs des gaz à effet de serre notamment les océans et les écosystèmes côtiers et marins

e – préparer et concevoir des « plans appropriés et intégrés pour la gestion des zones côtières »

f) la Convention sur la diversité biologique².

Bien entendu l'autre convention de Rio de 1992 relative à la diversité biologique s'applique aussi aux espaces côtiers et marins mais sans références particulières sinon à l'art. 2 dans la définition de la diversité biologique qui inclut « les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques ».

Néanmoins la 2^e Conférence des Parties à Djakarta a adopté en novembre 1995 le fameux mandat de Djakarta³ dans sa décision II-10 sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine et côtière, après la recommandation I/8 sur le même thème de l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques techniques et technologiques adoptée à Paris en septembre 1995. Les États sont invités à développer « la gestion intégrée marines et côtières ». La liaison entre les zones marines et côtières par une gestion intégrée est le meilleur moyen pour s'attaquer au problème de l'incidence des activités humaines sur la diversité biologique marine et côtière et favoriser la conservation et l'utilisation durable de cette diversité. Le secrétaire exécutif est invité à rechercher des formules pour le développement de la gestion intégrée aux niveaux régional et national. La recommandation I/8 comporte aux points 10 et 11 une liste de propositions en vue d'encourager la gestion intégrée et la création d'aires protégées marines et côtières. Lors de la 4^e conférence de Bratislava en 1997 la décision IV/5 comporte à ce titre un programme de travail. On y retrouve en cinquième priorité, la gestion intégrée marine et côtière qui insiste sur la coordination et l'intégration de la diversité biologique dans tous les secteurs socio-économiques qui affectent l'environnement côtier.

g) La Convention de New York

La Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation approuvée par l'assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997 après les longs travaux de la Commission du droit international contribue, à sa manière, à l'intégration.

En effet si la convention ne considère pas le cours d'eau directement dans ses relations avec le bassin versant, elle consacre l'expression équivalente « de système

² www.biodiv.org/jm

³ A. Charlotte de Fontaubert, biodiversity in the seas, IUCN, environmental policy and law paper n° 32-1996

d'eau de surface et d'eaux souterraines constituant du fait de leurs relations physiques, un ensemble unitaire et aboutissant normalement à un point d'arrivée commun » (art. 2-a).

L'intégration territoriale consiste non seulement à inclure le bassin hydrographique et les eaux souterraines mais aussi le milieu marin y compris les estuaires en vertu de l'art. 23 spécialement consacré aux liens entre l'espace maritime et l'espace fluvial.

Le cours d'eau est par ailleurs pris en compte pour son utilisation dans une perspective d'intégration fonctionnelle incluant les facteurs géographiques, hydrographiques, climatiques, écologiques, économiques et sociaux (art. 6-1, a et b). La préservation des écosystèmes des cours d'eau est enfin une obligation et elle peut être réalisée « conjointement » entre plusieurs États (art. 20). La gestion « concept mystérieux pour les juristes » selon A.C. Kiss⁴ va également pouvoir se faire dans l'esprit de l'intégration puisqu'elle peut être le fait d'un mécanisme mixte de gestion impliquant une planification de la mise en valeur durable (art. 24-1 et 2-a).

Un récent protocole d'une convention régionale s'est très directement inspiré du modèle de la convention de New York. Il s'agit du protocole révisé sur les cours d'eau partagés dans la Communauté de développement de l'Afrique Australe signé par 13 États à Windhoek le 7 août 2000⁵

h) Le code de conduite pour une pêche responsable⁶

Ce document facultatif à portée mondiale adopté par la FAO en 1995, énonce des principes et des orientations tout à fait essentiels pour lier la pêche aux exigences de l'environnement à l'exploitation durable des ressources halieutiques et à la Convention sur le droit de la mer. L'art. 10 est précisément consacré à l'intégration des pêches dans l'aménagement des zones côtières. Il insiste sur la nécessité d'un cadre juridique et institutionnel pour permettre l'utilisation durable et intégrée des ressources. Il pose le principe de la consultation du secteur de la pêche pour toute planification et aménagement des zones côtières. La coopération régionale des États dont les zones côtières sont voisines est préconisée au niveau sous régional et régional pour améliorer l'aménagement des zones côtières (art. 10-3)⁷

⁴ A.C. Kiss et J.P. Beurrier, droit international de l'environnement, 2^e éd. 2000, Pedone, p. 189.

⁵ J. Sohnle, les développements conventionnels récents en droit international des ressources en eaux douces sous l'emprise des conventions-cadre, L'observateur des Nations Unies n° 11-2001, Aix en Provence.

⁶ G. Moore, le code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, Espaces et Ressources maritimes, 1996, p. 198.

⁷ Voir aussi à la FAO, John R. Clark, integrated management of coastal zones, Fisheries technical paper, FAO, n° 327, 1992 .

B – Mesures régionales

a) La Convention d'Helsinki sur la mer Baltique

La mer Baltique sera la première à se doter d'un instrument juridique régional liant les 6 riverains de cette époque et fondé sur une approche environnementaliste. Signée en 1974 la Convention a été révisée en 1992. Son fonctionnement est assuré par une Commission pour la protection de l'environnement marin de la Baltique. C'est une Convention d'intégration car elle vise, dans un instrument unique, la pollution sous toutes ses formes : par les navires, par les déchets, telluriques... Sur le plan territorial elle traduit l'évolution contemporaine puisque le texte initial de 1974 excluait les eaux intérieures alors que la révision de 1992 étend son champ géographique aux eaux intérieures.

Une recommandation 15/1 de la Commission HELCOM du 8 mars 1994 aborde directement le problème des zones côtières en invitant les États parties à instituer une zone côtière protégée de 100 à 300 m sur la frange littorale et une zone de planification de l'utilisation du sol dans l'arrière pays de 3 km.

Deux autres recommandations prouvent qu'une convention maritime peut intégrer la zone côtière terrestre pour des motifs environnementaux :

- recommandation 15/5 du 10 mars 1994 sur les aires protégées marines et côtières
- recommandation 16/3 du 15 mars 1995 sur la préservation de la dynamique côtière naturelle
- recommandation du 22 octobre 1996 sur la planification spatiale de la zone côtière

b) la Convention de Barcelone sur la mer Méditerranée

Signée en 1975 ce fut la première convention sur les mers régionales du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Complétée par six protocoles et un plan d'action pour la Méditerranée, elle constitue ce qu'on appelle aujourd'hui le système de Barcelone..

Alors qu'initialement la compétence territoriale était limitée aux seules espaces maritimes, la révision de la Convention de Barcelone en 1995 en a fait une convention très progressiste dans l'esprit du chapitre 17 d'Agenda 21 pour une gestion intégrée du littoral. L'intitulé même de la Convention traduit depuis le texte du 10 juin 1995 cette forte liaison mer-terre « convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée ».

Le champ d'application territorial du système de Barcelone comprend toutes les eaux maritimes et golfs mais permet aux protocoles de s'étendre au « littoral » défini par chaque partie contractante (art. 1). Ainsi le protocole du 14 octobre 1994 sur la pollution résultant de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol (dit offshore) couvre les eaux intérieures y compris les cours d'eau jusqu'à la limite des eaux douces et les parties peuvent y ajouter les zones humides et les zones côtières (art. 2). Le protocole relatif à la pollution provenant des sources et activités situées à terre du 7 mars 1996 couvre le bassin hydrologique défini à l'art 2d) les eaux intérieures, les eaux salées côtières et les étangs, les eaux souterraines communiquant avec la mer (art. 3). Enfin le protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique du 10 juin 1995 entré en vigueur le 12 décembre 1999 s'applique automatiquement aux « zones côtières terrestres y compris aux zones humides » (art. 2-1), à la condition que les Parties désignent ces zones.

Quant au principe même de la gestion intégrée il constitue une obligation expresse pour les États dans la perspective directe du développement durable. Selon l'art. 3-2 : « Aux fins de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable de la zone de la mer Méditerranée, les Parties contractantes

- e) 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 ». Ainsi la 9^e réunion des Parties de juin 1995 a approuvé des domaines d'actions prioritaires pour dix ans (1996-2005) comportant la gestion intégrée de l'eau et la gestion intégrée des zones côtières ».

La commission Méditerranéenne de développement durable a adopté des recommandations le 23 septembre 1997 sur la gestion intégrée et durable des zones côtières.

Le système de Barcelone apparaît ainsi au plan international comme celui qui est allée le plus loin dans la stratégie commune de gestion intégrée des espaces fluviaux, côtiers et maritimes, à partir de conventions régionales qui à l'origine ne relevaient que du droit de la mer.

c) La Convention OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique Nord Est

Pour le Nord-Est Atlantique, les conventions d'Oslo (1972, immersion des déchets industriels) et de Paris (1974, pollution marine d'origine tellurique) vont faire l'objet d'un regroupement le 22 septembre 1992 (entrée en vigueur le 25 mars 1998) pour une approche globale avec une commission ayant le pouvoir de faire des recommandations et d'édicter des décisions obligatoires. Elle comporte 5 annexes

sectorielles, dont une concerne la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime.

Son champ d'application traduit bien la volonté d'intégration territoriale puisqu'elle s'applique aux eaux intérieures jusqu'à la limite des eaux douces, à la mer territoriale, aux zones sous juridiction de l'État côtier et à la haute mer.(art. 1).

Les concepts nouveaux de gestion durable de la zone maritime sont intégrés dans la Convention qui reconnaît une valeur intrinsèque au milieu marin et considère qu'il faut assurer une gestion durable de la faune et de la flore : « Reconociendo que es esencial una acción concertada a los niveles nacional, regional y mundial para prevenir y eliminar la contaminación marina y para conseguir una gestión sostenible de la zona marítima, es decir, la gestión de los actividades humanas de tal modo que el ecosistema marino continue sosteniendo los usos legítimos del mar y continue respondiendo a las necesidades de las generaciones presentes y futuras ».

d) la Convention pour la protection du milieu marin et la zone côtière du pacifique Sud-Est

La Convention de 1981 pour la protection du milieu marin et des zones côtières du Pacifique du Sud-Est dispose que les mesures adoptées par les parties contractantes pour prévenir et maîtriser la pollution du milieu marin comprennent notamment des mesures destinées à réduire au minimum dans toute la mesure du possible les rejets de substances toxiques, dangereuses ou nocives, en particulier celles qui sont persistantes et viennent de sources terrestres, de l'atmosphère, ou passent par l'atmosphère, et les rejets par immersion.

e) la Convention d'Helsinki et le protocole de Londres sur les cours d'eau transfrontières

La Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux est d'abord une convention transfrontière. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 1996. Elle présente l'intérêt de montrer concrètement comment une gestion intégrée peut concerner un espace fluvial. Si l'on retrouve des dispositions en partie semblables à celles de la convention cadre de New York de 1997, la Convention d'Helsinki est beaucoup plus précise et novatrice.

Elle a un champ territorial large incluant la frange littorale (art. 1-1 et 1-2), le bassin hydrographique et le milieu marin (art. 2-6).

Une coopération institutionnelle est prévue y compris avec les Etats côtiers (art. 9-1, 9-3, 9-4, 9-5). Des annexes déterminent des lignes directrices pour la mise

au point des meilleures pratiques environnementales et des objectifs et critères de qualité de l'eau.

Cette Convention a été complétée par le protocole de Londres du 18 juin 1999 sur l'eau et la santé. Dans ce texte l'intégration territoriale est particulièrement remarquable puisque sont visées les eaux douces mais aussi les estuaires et les eaux côtières (art. 3). De plus, s'appuyant sur les grands principes de Rio, le protocole met en avant la protection des écosystèmes aquatiques et le développement durable lié étroitement à la santé de l'homme et au droit de tous d'accéder à l'eau potable.

De façon très nette la gestion intégrée est au cœur du dispositif :

« Les ressources en eau devraient être gérées, dans toute la mesure possible, d'une façon intégrée au niveau des bassins hydrographiques, afin de lier, d'une part, le développement social et économique à la protection des écosystèmes naturels, et, d'autre part, la gestion des ressources en eau à des mesures réglementaires concernant d'autres secteurs de l'environnement. Cette démarche intégrée devrait s'appliquer à l'ensemble du bassin hydrographique, qu'il soit transfrontière ou non, y compris aux eaux côtières concernées, à l'ensemble de la nappe souterraine ou aux parties pertinentes de ce bassin hydrographique ou de cette nappe souterraine ». (art. 5-j)

f) la convention européenne du paysage

Ouverte à la signature le 20 octobre 2000 à Florence (Italie), cette convention organise juridiquement les éléments d'une politique du paysage. Elle proclame la nécessité d'une reconnaissance juridique du paysage en tant que composant essentiel du milieu dans lequel vivent les populations, expression de la diversité biologique et culturel. Les paysages nécessitent des actions de protection, de gestion et de mise en œuvre avec le concours de la participation du public.

Elle s'intéresse à la zone maritime car son champ d'application couvre les espaces urbains et naturels et inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes.

II – LES PRINCIPES

On pourrait se référer en la matière aux principes généraux du droit international de l'environnement tels qu'ils sont énoncés par les conventions internationales, par la déclaration de RIO de 1992 et par la jurisprudence internationale⁸.

Mais la gestion intégrée des zones fluviales, côtières et maritimes dans un contexte transfrontalier exige de faire référence plus spécialement à certains des principes généraux éventuellement complétés par des concepts nouveaux.

On retiendra, non sans quelque arbitraire, cinq principes :

- 1 – Le développement durable
- 2 – L'intégration et la préservation du milieu marin
- 3 – L'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles partagées
- 4 – La gouvernance des mers
- 5 – L'information et la participation des acteurs.

1 – Le développement durable

Forgé dans le cadre des Nations Unies, ce concept vise en réalité à concilier le développement économique et la protection de l'environnement en introduisant comme nouvel impératif s'imposant aux politiques publiques : la prise en compte des effets à long terme des choix contemporains. Il s'agit d'élargir la dimension du droit de l'environnement dans le temps, en envisageant les conséquences des choix économiques d'aujourd'hui sur les générations futures. Ainsi le principe 3 de la Déclaration de Rio énonce : « le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ».

Selon le professeur P.M. Dupuy, ce concept doit être entendu : «comme une matrice conceptuelle définissant la perspective générale dans laquelle les principes déjà établis de bonne gestion de l'environnement doivent être resitués »⁹

⁸ Voir M. Kamto, les nouveaux principes du droit international de l'environnement, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1993-1, p. 11.

⁹ P.M. Dupuy, où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, *RGDIP*, n° 4-1997, p. 873.

Ce principe sert de cadre général pour une bonne gouvernance mondiale globale et sa consécration constante dans les traités, les discours officiels, les institutions tant nationales qu'internationales lui donne l'universalité d'une « opinio juris ».

Même la Cour Internationale de Justice y a fait expressément référence dans son arrêt du 25 septembre 1997 (affaire Gabčíkovo – Nagymaros, Hongrie/Slovaquie, para 140) : « le concept de développement durable traduit cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement » renvoyant aussi par ailleurs au fait que l'environnement inclut la préoccupation des générations à venir (para 53) ou futures (para 140).

De nombreuses démonstrations juridiques ont été faites pour reconnaître le développement durable en tant que concept juridique et norme juridique effective¹⁰. Constitue également un apport essentiel l'opinion individuelle du juge Weeramantry dans l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros qui consacre dix neuf pages au principe du développement durable (CIJ, 25 septembre 1997) et parle d'un principe à caractère normatif.

Ainsi consacré par une grande partie de la doctrine, le développement durable n'en est pas moins multiforme car il peut se décliner et se décomposer en plusieurs éléments constitutifs qu'on retrouve d'ailleurs énoncés dans le texte de la déclaration de Rio. Ainsi Ph. Sands a identifié quatre éléments¹¹

- Prise en compte des intérêts des générations présentes et futures (principe 3 de Rio)
- Gestion rationnelle des ressources naturelles
- Rôle des principes équitables dans l'allocation des droits et obligations en matière d'utilisation des ressources
- Nécessité d'intégrer la protection de l'environnement et la recherche du développement (principe 4 de Rio).

Il conviendrait d'ajouter le principe 8 de Rio qui vise expressément le développement durable en invitant les États à réduire et éliminer les modes de production non viables.

¹⁰ S. Doumbé-Billé, droit international et développement durable, hommages à A. Kiss, éd. Frison Roche, 1998, p. 269 ; W. Lang, Sustainable development and international law, Graham and Trotman, London 1995 ; FIELD, report of a consultation on sustainable development : the challenge to international law, RECIEL, Vol. 2-4 1993 ; De Fisher, sustainability, the principle, its implementation and enforcement, Environmental and planning law Journal, Vol 18, n° 4, August 2001.

¹¹ Ph. Sans, principles of environmental law, Manchester, University Press, 1995, p. 198-208

L'opérationnalité du développement durable peut se concrétiser à travers le processus international et national de formulation d'un ensemble d'indicateurs ou de critères du développement durable pouvant servir de guide aux décideurs (indication of sustainable development, framework and methodologies, ONU, septembre 1996)¹²

Concept à la fois théorique et opérationnel le développement durable est désormais le fondement global de toute action (ou le principe des principes) visant à appliquer le droit international général et les principes de la déclaration de Rio dont le dernier article énonce :

« les États et les peuples doivent coopérer de bonne foi et dans un esprit de solidarité à l'application des principes consacrés dans la présente déclaration et au développement du droit international de façon à réaliser un développement durable » (principe 27).

2 – L'intégration et la préservation du milieu marin

Il y a plusieurs exigences liées au principe de l'intégration. La première se réfère au principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques. Il est issu du principe 4 de Rio « pour parvenir à un développement durable la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

Aussi la gestion des zones maritimes, côtières et fluviales doit-elle prendre en compte nécessairement l'environnement. Ce dernier ne peut faire l'objet d'une politique d'environnement qui serait séparée des politiques de la pêche, du tourisme ou de l'urbanisme. On peut dire que cette intégration est le préliminaire à toute gestion dite « intégrée ». L'intégration est désormais un postulat fondamental de la plupart des stratégies nationales de développement durable.

La deuxième implique que toutes les politiques concernant ces zones soient coordonnées dans leur conception, leur planification et si possible au niveau de leur gestion.

La troisième associe le principe de préservation du milieu marin, parce que dans l'espace considéré le principe est la formulation de l'intégration de l'environnement dans le domaine maritime et l'intégration spatiale de la zone maritime et de la frange terrestre.

Le concept de gestion intégrée des zones marines et côtières a fait l'objet de nombreuses définitions. Selon la Banque Mondiale il s'agit :

¹² <http://www.un.org/DPCSD/DSD/CSD>

« d'un processus de gouvernance qui consiste en un cadre juridique et institutionnel nécessaire pour garantir que les plans de développement et d'aménagement des zones côtières sont intégrés avec les objectifs de protection de l'environnement (y compris les objectifs sociaux) et sont élaborés avec la participation de ceux qui sont concernés »¹³.

Cela signifie qu'au lieu d'une approche sectorielle, il convient d'avoir une approche globale, unitaire et multi disciplinaire qui dans une perspective de développement durable intégrant environnement, soucis économique et préoccupation sociale, vise à gérer la zone côtière comme une unité territoriale réunissant la partie maritime et la partie terrestre.

C'est pourquoi la préservation du milieu marin est devenu l'objectif environnemental principal de la gestion des zones côtières, ce qui explique que le droit de la mer se trouve aujourd'hui directement concerné par ce qui se passe à terre.

On a vu que la préservation du milieu marin est désormais codifiée dans le traité sur le droit de la mer à l'art. 192.

« les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin ».

L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de la mer a non seulement consacré la coopération des États en matière de prévention des pollutions mais aussi comme on l'a vu avec la Convention de Barcelone, renforcé la protection du milieu marin dans tous les espaces liés à la mer et en particulier, les zones côtières. L'existence depuis plusieurs années d'un comité sur la protection de l'environnement marin au sein de l'organisation maritime internationale (IMO) est le reflet institutionnel de cette intégration. C'est ainsi que l'IMO sert de secrétariat à un groupe d'expert sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin commun à plusieurs organisations internationales (FAO, UNESCO, IAEA, UNEP, WMO)¹⁴.

Sur l'ensemble du milieu marin, l'État côtier a désormais des compétences et des responsabilités particulières, mais ces prérogatives sont accompagnées de devoirs collectifs nouveaux de protection et donc de gestion portant sur la zone côtière. Si l'État côtier peut intervenir en haute mer pour protéger son littoral (convention de Bruxelles, 1969-1973), le nouveau droit de la mer envisage bien la préservation générale du milieu marin et détermine les obligations des États pour ce qui concerne la protection de l'ensemble du milieu marin sans restriction spatiale

¹³ Jan C. Post and Carl G. Lundin, guidelines for integrated coastal zone management, Environmentally sustainable Development studies and monographs series n° 9, world Bank, Washington, 1996, p. 1

¹⁴ site : <http://gesamp.imo.org>

d'aucune sorte c'est à dire en incluant la mer territoriale et les eaux intérieures. Le fait que désormais la pollution des mers est réglementée à l'échelle régionale ou internationale non seulement pour les pollutions venant de la mer et des navires mais également pour la pollution tellurique venant de la terre, confirme l'intégration territoriale de la préservation du milieu marin qui réunit les espaces côtiers nationaux voir les bassins versants nationaux aux espaces maritimes.

L'art. 207 de la Convention de Montego Bay « *Pollution d'origine tellurique* » exprime bien l'idée que la préservation du milieu marin incombe non pas seulement aux États côtiers ou aux États du pavillon mais aux « États » en général, y compris les États sans littoral qui rejettent leurs eaux dans un réseau hydrographique international qui se jette dans la mer d'un État côtier qui n'a pas forcément la souveraineté sur le bassin versant à l'origine des rejets.

Cette intégration territoriale qui fait remonter la préservation du milieu marin jusqu'aux bassins versants, n'est plus désormais un constat simplement scientifique mais est devenue une réalité juridique.

Afin d'aider les États à mettre en place cette nouvelle stratégie de gestion intégrée et de préservation du milieu marin de nombreuses organisations internationales ont proposé des lignes directrices ou modèles :

- OCDE, recommandations sur la gestion intégrée des zones côtières (1991)
- IUCN, guidelines and principles for coastal area development (1993)
- Banque Mondiale, guidelines for integrated coastal zone management (1993, 1996)
- PNUE, guidelines for integrated Management of coastal and marine areas, 1995
- Conseil de l'Europe, modèle de loi et code de conduite, 1999.

Chacun de ces documents insiste sur la nécessité d'instituer une base légale à cette gestion intégrée afin qu'elle soit plus effective et plus durable.

D'autres rapports internationaux préconisent également une méthodologie générale

- FAO, integrated management of coastal zones, 1992
- PNUE, Directives concernant la gestion intégrée des régions littorales dans le bassin Méditerranéen, 1995

- UNESCO, guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée de la zone côtière, 1997, 2001

- PNUE, Programme d'actions prioritaires, M. Prieur et M. Ghezali, législations nationales relatives à la gestion des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices, Split, 2000

- Norcoast, Recommandations on improved integrated coastal management in the North sea Region, Danemark, 2001.

3 – L'utilisation équitable et raisonnable des ressources naturelles partagées

Selon le principe 5 de la déclaration de Stockholm du 16 juin 1972 :

« les ressources non renouvelables du globe doivent être exploitées de telle façon qu'elles ne risquent pas s'épuiser et que les avantages retirés de leur utilisation soient partagés par toute l'humanité ».

Le PNUE adoptera le 19 mai 1978 les principes de conduite dans le domaine de l'environnement en matière de conservation et d'utilisation harmonieuse des ressources naturelles partagées par deux ou plusieurs États.

Sont nécessairement partagés les fleuves internationaux et les zones frontalières.

Les principes applicables à ces deux types d'espace répondent d'abord aux exigences générales du principe 2 de Rio selon lequel les États ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale. Le partage d'une ressource implique des activités non dommageables vis à vis de l'État avec qui on partage et une coopération étroite entre les États. Ces principes sont considérés par la Cour Internationale de Justice comme une règle de droit coutumier faisant partie du corps des règles du droit international de l'environnement¹⁵.

Au-delà du principe 2 de Rio, le partage des ressources naturelles est consacré par la globalisation des problèmes environnementaux. Il repose sur un principe commun aux cours d'eau internationaux et aux zones frontalières : l'utilisation équitable et la gestion concertée des ressources naturelles intéressant deux ou plusieurs États.

¹⁵ CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires.

Ce principe découle de l'idée de communauté d'intérêt. Il a été affirmé dans l'arrêt du 22 septembre 1929 de la Cour permanente de justice internationale dans l'affaire de l'ODER et a été codifié dans les art. 5 et 6 de la convention sur le droit relatif aux utilisations d'un cours d'eau à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997. Enfin la CIJ dans l'affaire du Danube du 25 septembre 1997 a consacré le principe de l'utilisation équitable et raisonnable en l'associant directement à la notion de ressource partagée.

La Tchécoslovaquie « en prenant unilatéralement le contrôle d'une ressource partagée et en privant ainsi la Hongrie de son droit à une part équitable et raisonnable des ressources naturelles du Danube... n'a pas respecté la proportionnalité exigée par le droit international » (para 85). Au para 47 de son arrêt la CIJ mentionne à nouveau la convention de 1997 en citant l'art.5 para 2 relatif à la participation équitable et raisonnable des États d'un cours d'eau international¹⁶.

4 – La gouvernance des mers

Si le développement durable est devenu la référence pour une bonne gouvernance mondiale globale, a fortiori il devrait aussi conditionner la gouvernance des mers.

Ce concept de gouvernance exprime à la fois des exigences de fond et de forme dans la conduite moderne des politiques publiques appliquées ici au milieu marin à travers « la gouvernance des mers ». Il s'agit de mieux gérer les intérêts collectifs en étant plus efficace grâce à une gestion plus démocratique et plus participative.

L'idée de gouvernance des mers est apparue lorsque, après la convention de Montego Bay le constat de la multiplicité des traités, accords et mécanismes d'exécution rendait nécessaire un instrument de coordination à l'échelle globale entre le droit de la mer et le droit de l'environnement. C'est à Lisbonne qu'eut lieu en 1991 une conférence sur la gouvernance¹⁷, suivie de la déclaration de Lisbonne du 1^{er} septembre 1998 à l'occasion de l'Expo 98 sur « la gouvernance de l'océan au XXI^e siècle, démocratie, équité et paix dans l'océan » inspirée des conclusions de la commission mondiale indépendante sur les océans. La démarche politique intervint à la 7^e réunion de la Commission du développement durable en 1999 dont la recommandation 7/1 intitulée « les mers et les océans » fixe les bases de la future structure de gouvernance des mers.

¹⁶ V. J. Sohnle, irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la CIJ : l'affaire Gabcikovo Nagymaros, RGDIP, 1998-1, p. 85.

¹⁷ Océane gouvernance, sustainable development of the sea, United Nations, University Press, 1994 (Peter Bautista Payoyo, ed.).

A la suite de cette recommandation l'Assemblée générale des Nations Unies dans une résolution du 24 novembre 1999 (54/33) sur « océans et mers : coordination et coopération internationales » a décidé d'organiser, au plan institutionnel, la gouvernance des mers en prenant acte de la conjonction constituée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et les objectifs du chapitre 17 d'action 21.

La résolution se déclare : « convaincue de la nécessité de dégager, à partir des arrangements existants, une approche intégrée de tous les aspects juridiques, économiques, sociaux et environnementaux des océans et des mers ». Elle organise un processus consultatif officieux pour aider chaque année l'assemblée générale à suivre l'évolution des affaires maritimes et renforcer la coordination. Elle constate « que la coordination et la coopération au niveau national sont importantes pour la promotion d'une approche intégrée des affaires maritimes... ».

Ce nouveau processus de gouvernance international des océans a été entamé en 2000 et a abordé la question des conséquences économiques et sociales de la pollution et de la dégradation du milieu marin surtout dans les zones côtières.

Face à la prolifération des règles nationales, régionales et universelles concernant le chapitre 7 d'action 21 et le droit de la mer, il convient d'insister sur la nécessité d'une stratégie nouvelle de gouvernance qui s'appuie sur les exigences suivantes :

- assurer l'unité du milieu marin, considéré non comme constitué d'océans séparés, mais comme un ensemble intégré incluant les zones côtières qui forment un tout avec le milieu marin
- organiser une gestion intégrée de ce milieu grâce à des mécanismes institutionnels adaptés à la nécessaire coordination
- garantir une gestion démocratique de ce milieu par une plus grande participation de la société civile et des pouvoirs locaux
- assurer l'équité et la durabilité de l'usage des ressources partagées.

La gouvernance a été aussi au cœur de la Conférence organisée par l'Unesco à Paris les 3-7 décembre 2001 sur les océans et les côtes pour Rio +10. Des réflexions ont été menées sur la gouvernance régionale des océans et son amélioration. Le rapport du groupe de travail a préconisé¹⁸ :

- le développement d'une vision globale pour les océans, les mers et les zones côtières

¹⁸ Sustainable development (publication of the International Institute for sustainable development), vol 6, n°1, 10 décembre 2001.

- la promotion d'une coopération régionale horizontale en vue d'une approche écosystémique
- la création d'instruments nationaux et locaux pour une politique intégrée de la gestion côtière et marine

Lors de la première réunion intergouvernementale chargée d'examiner la mise en oeuvre du programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres à Montréal du 26 au 30 novembre 2001, avec la présence de représentants de 98 pays dont l'Argentine, le point 7 de l'ordre du jour était consacré à l'amélioration de la mise en oeuvre du programme d'action mondial grâce à une meilleure gouvernance des océans et des côtes. Il a été suggéré d'améliorer la coordination et les activités des conventions mondiales et régionales, de renforcer la coopération intra régionale entre les organismes des Nations Unies et de coordonner le rôle des commissions des bassins fluviaux et des commissions de gestion des zones côtières. Par ailleurs il s'agit de promouvoir l'approche multipartites prenantes au niveau régional.

La Déclaration de Montréal du 30 novembre 2001 issue de ces travaux consacrée à la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres, proclame :

« 6 – nous coopérons en vue d'une meilleure gouvernance des zones côtières et des océans afin d'accélérer la mise en oeuvre du programme d'action mondial, grâce à la démarginalisation et à l'intégration de la question des zones côtières et des bassins hydrographiques et au renforcement des processus de gouvernance nationale, régionale et mondiale ».

9 – Nous nous engageons à

a) prendre des mesures appropriées aux niveaux national et régional pour renforcer la coopération institutionnelle notamment entre les services responsables des bassins fluviaux, les autorités portuaires et les gestionnaires des zones côtières et pour incorporer les considérations relatives à la gestion des zones côtières dans la législation et la réglementation pertinentes en matière de gestion des bassins hydrographiques en particulier des bassins hydrographiques transfrontières.

b) renforcer la capacité des autorités locales et nationales d'obtenir et d'exploiter des informations scientifiques fiables pour la prise de décisions concertées, avec la participation des parties prenantes, et d'appliquer des cadres institutionnels et juridiques efficaces pour une gestion durable des zones côtières ».

5 – L'information et la participation des acteurs

Ce dernier principe est le volet procédural de la gouvernance et du développement durable. La déclaration de Rio de 1992 fait clairement ce rapprochement dans le fameux principe 10..

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».

Il en résulte une obligation juridique d'information et de participation que l'on retrouve aujourd'hui dans toutes les conventions internationales sur l'environnement et qui a même donné lieu à une convention régionale organisant spécialement la mise en œuvre de ce principe (Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 entrée en vigueur le 30 octobre 2001)¹⁹. Un processus coutumier international et ainsi en marche, étroitement lié pour les individus à la reconnaissance nationale d'un droit de l'homme à l'environnement à travers des droits procéduraux et pour les Etats à l'obligation de coopération.

Aussi bien au niveau national qu'au niveau de la coopération régionale, les divers acteurs (entreprises, syndicats, associations d'environnement, citoyens, organismes locaux) ont désormais droit à l'information et droit à la parole lorsque les pouvoirs publics préparent une décision. Facteur essentiel de la bonne gouvernance, c'est aussi une condition du développement durable pour s'assurer que tous les intérêts (même ceux à long terme des générations futures) ont bien été pris en compte.

Si la convention sur le droit de la mer n'énonce pas un tel principe au profit des individus ou groupement, il consacre néanmoins une section (2) de la partie XII à la coopération mondiale et régionale pour la préservation du milieu marin et au rôle des organes scientifiques (art. 197 à 201).

Les conventions régionales mettent beaucoup plus l'accent sur l'information et éventuellement la participation (par exemple art. 16 sur l'information du public, Convention d'Helsinki du 11 mars 1992 sur les cours d'eau transfrontières ; art. 10 sur l'information du public, protocole de Londres 18 juin 1999 sur l'eau et la santé ;

¹⁹ Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial, 1999

art. 10 du protocole d'Aruba du 6 octobre 1999 sur la pollution due à des sources et activités terrestres dans la région des Caraïbes ; art. 15 sur l'information et la participation du public de la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée telle que modifiée le 10 juin 1995).

Quant à la convention universelle sur les cours d'eau internationaux (New York, 21 mai 1997) elle s'appuie sur le principe coutumier international de non discrimination (art. 32) pour faciliter aux individus l'accès aux procédures nationales.

* * *

D'une manière ou d'une autre, les cinq principes sur énoncés traduisent bien les évolutions récentes et rapides du droit international au profit d'une nouvelle lecture du droit de la mer délibérément favorable à une gestion intégrée et durable du milieu marin et côtier. Il va en résulter de nombreux instruments juridiques accompagnés d'un mouvement mondial d'expérimentations administratives et pratiques.

III – LES INSTRUMENTS

Une multiplicité d'instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux constituent autant d'outils à la disposition des pouvoirs publics. Bien entendu ils se combinent les uns les autres. Ces outils sont désormais généralement utilisés dans la plupart des pays, mais il peut être intéressant d'insister sur des études de cas locaux qui constituent des expérimentations de terrain, pour constater que si la gestion intégrée des zones côtières est complexe, elle peut être néanmoins réalisable.

1 - Les outils

A – Les outils nationaux :

Si l'on se limite aux instruments généraux, on peut distinguer les lois cadres et la planification intégrée.

a) les lois cadres :

Il s'agit de lois générales qui visent à regrouper dans un texte unique les éléments les plus pertinents de la gestion intégrée du littoral et des zones maritimes pour surmonter les obstacles juridiques et institutionnels dus à la fragmentation du territoire concerné..

On peut illustrer le recours aux lois cadres au plan théorique avec la loi modèle du Conseil de l'Europe et au plan pratique avec le cas des États-Unis, de la Nouvelle Zélande et de la Corée.

1 – Le modèle de loi du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a voulu offrir aux États membres un instrument juridique modèle pour faciliter la modification ou l'adoption de législations nationales qui permette une utilisation durable du littoral. Il s'agissait également de mettre en œuvre la stratégie pan européenne de la diversité biologique et paysagère adoptée à Sofia en 1995 qui comporte un domaine d'action n° 5 sur « les écosystèmes côtiers et marins » visant à mettre au point une gestion intégrée des zones littorales dans le cadre de l'exploitation des ressources terrestres et marines en vue de disposer d'un système unique et intégré, fondé sur les impératifs de la conservation. A la suite des réflexions d'un groupe de spécialistes le modèle de loi a été adopté en 1999 par le comité pour les activités du Conseil de l'Europe en matière de diversité biologique et

paysagère et par le comité des Ministres²⁰. Ce document a pour but de servir de source d'inspiration pour les législations et pratiques nationales. Il comporte 83 articles.

Systematisant dans un langage juridique les ambitions de la gestion intégrée, il débute par une définition de la gestion intégrée : « on entend par gestion intégrée l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages ».

Le modèle de loi insiste sur la nécessité de traiter les problèmes non pas au coup par coup mais de façon globale en tenant compte de l'interaction entre tous les éléments qui composent l'environnement.

La gestion intégrée implique des instruments normatifs et institutionnels adaptés et assurant une participation des acteurs et une coordination des objectifs et des actions à la fois sur le plan territorial (national et local) et décisionnel.

La délimitation géographique précise de la zone concernée est indispensable pour l'exercice des compétences territoriales des autorités concernées.

La gestion intégrée exigeant une coordination organisée, le modèle de loi insiste sur les modalités de la coordination tant institutionnelle que décisionnelle en prônant l'exercice de compétences partagées ou conjointes (art. 27 à 30).

Une série de 15 principes sont énoncés aux articles 9 à 23 pour servir tant aux plans et programmes qu'aux décisions particulières.

Une politique cadre générale doit permettre l'élaboration d'une planification régionale ou interrégionale et de planifications locales, une étude d'impact sur l'environnement s'imposant tant aux plans et programmes qu'aux travaux et projets.

Le modèle de loi passe en revue tous les domaines devant faire l'objet d'une réglementation particulière :

- contrôle foncier
- libre accès au rivage
- activités de loisirs
- protection des écosystèmes et des espaces naturels fragiles
- lutte contre l'érosion

²⁰ Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières, coll. Sauvegarde de la nature n° 101, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999.

- lutte contre les pollutions
- prévention des catastrophes

Enfin le texte développe le rôle de l'information et de la participation du public et des divers intérêts concernés (art. 74 à 77) ainsi que la nécessité d'organiser le contrôle et les sanctions (art. 78-79).

La coopération internationale est envisagée sur la base des principes d'égalité d'accès et de non-discrimination en tenant compte du fait qu'il s'agit de ressources communes exigeant un partage équitable et une gestion durable (art. 18, art. 80 à 83).

Le code de conduite européen des zones côtières qui accompagne le modèle de loi, illustre de façon pratique la meilleure façon de gérer et d'aménager durablement le littoral en s'appuyant sur des documents internationaux divers et des expériences locales et en privilégiant les secteurs socio-économiques clés.

Les secteurs envisagés sont les suivants :

- conservation de la nature et de la biodiversité
- agriculture
- protection du littoral
- défense
- énergie
- pêche et aquaculture
- sylviculture
- industrie
- tourisme et loisirs
- transports
- urbanisation
- gestion de l'eau

2 - Les États-Unis²¹

La loi américaine d'aménagement des zones côtières de 1972 (16 USC §1451 et s.) est une des plus anciennes à envisager la gestion intégrée dans un État fédéral.

Sa définition des zones côtières traduit la volonté juridique d'une intégration territoriale puisque le terme "côte" inclut à la fois les eaux maritimes jusqu'à 3 milles

²¹ Yves Henocque, IFREMER Toulon, gestion intégrée des zones côtières, historique et développement aux États-Unis, Equinoxe n°54 ; Turner T. Smith, la législation américaine sur l'environnement se rapportant aux zones côtières, centre international de droit comparé de l'environnement, 1991

au large et la partie terrestre adjacente dans la mesure où celle-ci permet de protéger la mer des effets des activités terrestres et de contrôler les zones géographiques susceptibles d'être affectées par l'élévation du niveau des eaux. La loi identifie dix objectifs généraux pour la gestion des zones côtières :

- protection des ressources naturelles.
- gestion du développement côtier
- priorité des usages
- accès du public au rivage
- assistance pour la restauration des zones urbaines littorales et des ports dégradés
- coordination et simplification des procédures
- consultation et coordination avec les agences fédérales
- participation du public et des autorités locales à la prise de décision
- assistance à l'élaboration de plans globaux intégrés pour la conservation et la gestion des ressources marines vivantes
- étude et développement des plans de protection des terres.

L'état fédéral accorde des aides financières aux États côtiers à la condition que ceux-ci élaborent des programmes de gestion comportant :

- une identification des limites de la zone côtière
- une définition des usages autorisés des espaces terrestres et maritimes
- un inventaire et la désignation des aires à protéger
- une identification des moyens envisagés par l'État pour contrôler les usages terrestres et maritimes
- les lignes directrices des priorités des usages dans les zones protégées
- la description des structures administratives envisagées pour appliquer le programme
- la définition des plages et le processus de planification pour leur protection et l'accès du public
- le processus de planification pour les installations énergétiques situées sur le littoral
- le processus de planification pour évaluer et contrôler l'érosion côtière et restaurer les zones érodées.

Depuis l'amendement à la loi de 1972 par la loi de 1990 (§ 1455 b) les États dont le programme d'aménagement côtier a été approuvé doivent aussi mettre en oeuvre un programme de contrôle des pollutions pour traiter des sources de pollution diffuse des eaux côtières. Enfin une procédure de création des réserves nationales de recherche sur les estuaires (NERRS) est instituée pour permettre l'acquisition de terres et d'eau au profit des États côtiers

Vingt sept États ont approuvé un programme de gestion côtière. Mais comme la loi fédérale est très souple, les États ont pu choisir des formules variées: simple coordination des lois existantes, mécanismes non contraignants ou système de gestion intégrée comme en Californie, Caroline du Nord et Caroline du Sud.

La délimitation territoriale de la zone côtière étant laissée à la discrétion de chaque État côtier, on trouve des solutions très différentes. En Floride l'État tout entier est considéré comme une zone côtière. Il en est de même à Singapour, aux îles nord Mariana et à Samoa. En Californie selon les zones, l'espace côtier va à l'intérieur des terres sur une longueur de 6 mètres à 5 miles. Parfois la zone peut inclure toutes les municipalités côtières ou d'estuaire (Caroline du Nord, Connecticut).

Cette flexibilité dans la délimitation est intéressante, l'État central est resté intentionnellement vague quant aux limites exactes de la zone côtière et chaque entité locale dispose d'un pouvoir d'adaptation aux conditions locales coté terre, pouvant prendre en compte à la fois les facteurs écologiques et géographiques et les facteurs socio-économiques.

De l'expérience américaine on peut retenir quatre leçons qui conditionnent la réussite d'un programme de gestion intégrée des zones côtières :

- nécessité d'une approche géographique et écologique des problèmes
 - en se focalisant sur des entités marines et terrestres homogènes
 - en n'hésitant pas à être trans-étatique
 - en fixant des priorités pour les usages et le public
- nécessité de coordonner les institutions et les planifications
 - en étendant leur champ de compétence
 - en renforçant le droit existant
 - en renforçant les administrations chargées de la mise en oeuvre
- nécessité d'impliquer tous les acteurs concernés
 - au niveau national, régional et local
 - en associant les groupes d'intérêt et les ONG
- nécessité d'adapter le programme aux réalités
 - prendre en compte les contraintes et les conflits
 - permettre une certaine souplesse
 - optimiser les moyens humains et les budgets plutôt que des les augmenter systématiquement.

3. La Nouvelle Zélande²²

L'originalité de la Nouvelle Zélande est d'avoir intégré sa politique des zones côtières dans la réforme globale et intégrée du droit de l'environnement (the resource management act 1999). Les autorités régionales partagent le pouvoir de décision avec le ministre chargé de la conservation en ce qui concerne les zones marines et côtières. Seule la pêche n'est pas intégrée et dépend du ministère de la pêche. Le ministre de la conservation décide des grandes lignes de la politique nationale en matière de zone côtière. Les autorités régionales sont compétentes pour les plans côtiers régionaux qui s'étendent jusqu'à 12 milles au large, mais ils exigent une approbation par le ministre de la conservation.

Un certain nombre de permis sont exigés sur la zone côtière: pour l'utilisation du sol, pour l'eau, pour les dépôts de déchets. Des dispositions spéciales s'appliquent à des zones côtières à usages restreints. De façon générale, tout ce qui n'est pas expressément autorisé par le plan régional est interdit.

La loi organise une procédure très développée de participation des diverses autorités et du public:

- ils sont consultés avant la préparation de la politique nationale et des plans régionaux
- ils peuvent faire des observations écrites et s'exprimer oralement lors d'auditions publiques sur les plans régionaux et lors de la délivrance des diverses autorisations.
- ils peuvent à tout moment proposer des modifications aux plans existants.

Le public peut toujours exercer un appel devant un tribunal de l'environnement.

4. La Corée du sud²³

La Corée du Sud est un exemple intéressant d'intégration institutionnelle récente. Le gouvernement a créé le 8 août 1996 un ministère des affaires maritimes et de la pêche intégrant les fonctions de dix autorités gouvernementales s'occupant des océans à des titres divers. (Les ports, les pêcheries, la police maritime, l'environnement marin etc.... Sur cette base les objectifs suivants ont été assignés à cette nouvelle structure :

- développement et intégration des politiques maritimes

²² John Gibson, legal and regulatory bodies :appropriateness to integrated coastal zone management, European commission-DG X1, oct.1999 p.33

²³ Seoung-Yong Hong and Young-Tae Chang, Integrated coastal management and the advent of new ocean governance in Korea: strategies for increasing the probability of success,(1997)12,*the international journal of marine and coastal law* 141-161

- ❑ développement des industries navales et de sécurité des navires
- ❑ développement portuaire
- ❑ promotion et développement de la pêche
- ❑ recherche marine et technologie
- ❑ conservation de l'environnement marin

Un plan global a identifié six objectifs :

1. Élaborer un plan pour l'océan pour renforcer l'expansion et l'action maritime
2. utiliser la meilleure technologie pour la recherche océanographique et contribuer à une utilisation responsable et durable des océans
3. transformer la logistique maritime à coût élevé et à efficacité faible en une logistique à coût bas et efficacité élevée grâce à la transformation de deux ports en « cargo-transport hubs »
4. éliminer la pêche destructrice des ressources au profit d'une pêche durable et au profit des villageois
5. protéger les océans contre les pollutions grâce à des mesures contraignantes et à des plans d'urgence
6. développer parmi les citoyens un intérêt nouveau pour la mer

Pour chacun de ces objectifs le Ministère met en place une politique spéciale et un plan d'action.

C'est ainsi qu'au titre de la politique 5 on trouve les actions suivantes :

- ❖ élaborer un système de contrôle du trafic maritime
- ❖ prendre des mesures au profit d'une mer non polluée pour les générations futures
- ❖ élaborer un système de gestion intégrée des zones côtières.

A ce dernier propos l'institut de recherche sur les océans avait conduit dès 1994 une étude pilote sur la gestion intégrée de la baie de Masan-Chinchaeh. (Côte sud de la Corée). Cette étude a servi à élaborer ensuite un plan à long terme d'aménagement intégré de la zone côtière et enfin une loi sur l'aménagement des zones côtières.²⁴

²⁴ Seoung-yong Hong and Jihyun Lee, national level of implementation of chapter 17: the Korean example, (1995) 29 *ocean and coastal Management* 231-49

5. Le Sri Lanka

Sa loi sur les zones côtières de 1981(modifiée en 1988)est une des premières lois spécifiques sur le littoral dans un État en développement.

La définition de la zone côtière y est assez précise. Coté mer elle va jusqu'à 2 km des lignes de base et coté terre, elle peut varier de 300 m à 2 km selon qu'il y a une rivière, un fleuve ou un lagon. Cette extension jusqu'à 2km était justifiée par les rejets de sédiments et de polluants dans les cours d'eau, notamment dus à l'urbanisation. Initialement la zone ne couvrait que les eaux de ces cours d'eau, elle a du être étendue aux rivages des rivières en amont et inclut donc désormais les zones terrestres contiguës aux cours d'eau.²⁵

b) La planification intégrée

Devenue classique, la planification intégrée exige au préalable un travail important d'information et de participation des divers acteurs. En effet l'utilisation des zones côtières et maritimes traduit des situations de concurrence dans les usages. Aussi, chaque secteur doit bien comprendre la nature des usages des autres secteurs et leurs besoins afin de pouvoir aboutir à des compromis ou un consensus. Dans de nombreux cas, des intérêts sectoriels apparemment compétitifs peuvent devenir compatibles après de petites modifications de leur pratique ou de leur approche. Bien souvent des usages différents ont des exigences environnementales semblables : tourisme et conchyliculture exigent tous deux une qualité des eaux parfaite. Il faut donc essayer de régler ou d'atténuer les conflits d'usage avant même l'élaboration d'une planification intégrée.

On peut découper le processus de planification en quatre phases ²⁶ :

1. Réflexion préalable sur le besoin de planification intégrée

- Reconnaissance du besoin d'une gestion meilleure par les administrations et les acteurs.
- Rapport préliminaire sur la nécessité d'un plan intégré
- Décision d'approbation du principe de l'élaboration d'un plan
- Mise en place d'un groupe de travail chargé de l'élaboration du plan

2. Élaboration du plan

²⁵ R.Beckman; B.Coleman, Integrated coastal management: the role of law and lawyers; *The international Journal of marine and coastal law*,vol.14 n°4,1999,p.507

²⁶ Jan C. Post and Carl G. Lundin, Guidelines for integrated coastal zone management, *ESD, The world Bank, Washington DC n°9,1996,p.10*

- Rassemblement des données physiques, économiques et sociales
- Préparer un programme de participation du public
- Analyser et évaluer les différents problèmes
- Sélectionner les priorités
- Analyser la faisabilité des choix
- Arrêter les limites territoriales d'application du plan
- Déterminer les zonages et les mesures s'y appliquant
- Analyser les capacités institutionnelles et choisir les mécanismes de coordination entre administrations et agences concernée
- Déterminer les objectifs, recommandations et projets à inclure dans le programme de gestion de la zone couverte
- Arrêter les systèmes appropriés de contrôle, de suivi et d'évaluation
- Établir un calendrier de réalisation et la répartition des tâches

3. Adoption formelle du plan par les autorités compétentes

- Mettre en place les mécanismes de coordination institutionnelle
- Approuver le plan ainsi que les programmes qui l'accompagnent en consacrant juridiquement par une loi ou un décret le plan, le zonage et les mesures annexes
- Approuver les moyens budgétaires d'accompagnement

4. Mise en œuvre du plan

Il est important que la planification intégrée de la zone maritime et côtière soit d'une façon ou d'une autre elle-même incorporée dans une stratégie nationale ou plan national de développement durable et puisse faire partie ainsi à la fois au plan national et local des objectifs globaux d'une nation.

Le type de plan choisi dépend de facteurs divers, il n'y pas de modèle unique et tout dépend des circonstances locales. Le caractère frontalier de la zone considérée a bien entendu des effets directs sur les choix à faire. Ainsi on pourrait distinguer les types de plan suivants en s'inspirant des travaux du centre pour les études comparatives sur l'administration des bassins fluviaux de l'université de Delft (Pays-Bas) ²⁷ :

❖ Objectifs:

²⁷ Recommendations and guidelines on sustainable river basin management, workshop report of the Hague, 27-29 october 1999, RBA, Delft

- établir une simple stratégie générale
- ou une politique sectorielle
- ou des lignes directrices spécifiques
- ou un plan opérationnel avec des actions concrètes définies
- ou accompagné d'un programme précis de mise en œuvre

❖ Champ géographique :

- la mer territoriale
- les eaux intérieures et les estuaires
- la zone côtière terrestre
- le ou les bassins hydrographiques

❖ Champ sectoriel

- les activités (pêche, ports, industrie, transports, tourisme, urbanisme ; agriculture ...)
- les milieux et ressources(eau douce et salée, air, faune, flore, paysage, ...)

❖ Portée juridique

- purement informatif
- totalement obligatoire
- partiellement obligatoire
- effets ou non sur d'autres plans et programmes nationaux ou locaux et sur toutes les autorisations ou permis individuels

❖ Durée de validité

- moyen terme
- long terme

❖ Processus de planification

- autoritaire et centralisé
- participatif et centralisé
- participatif et décentralisé

B. Les outils internationaux

On examinera deux outils particulièrement importants pour la gestion intégrée d'une zone maritime, fluviale et côtière :

- les études d'impact transfrontières
- le contrôle des pollutions telluriques

a) Les études d'impact transfrontières

La procédure d'étude d'impact sur l'environnement a pris naissance dans les droits nationaux. Mais rapidement, les pollutions ne connaissant pas les frontières, des organisations internationales vont préconiser une procédure adaptée aux zones frontalières. C'est ainsi que le PNUE va insérer systématiquement un article sur les études d'impact dans les conventions sur les mers régionales.

La convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée telle que modifiée le 10 juin 1995, prévoit parmi les obligations générales que les Parties :

« entreprennent des études d'impact sur l'environnement concernant les projets d'activités susceptibles d'avoir des conséquences défavorables graves sur le milieu marin et qui sont soumises à autorisation des autorités nationales compétentes »(art 4 c)

Le protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique de la Méditerranée du 10 juin 1995 consacre son art 17 aux études d'impact sur l'environnement :

« Au cours des procédures qui précèdent la prise de décision sur des projets industriels ou autres projets et activités pouvant avoir un impact affectant sérieusement les aires et les espèces protégées et leurs habitats, les Parties évaluent et tiennent compte de l'impact possible, direct ou indirect, immédiat ou à long terme, y compris de l'impact cumulatif des projets et des activités considérées ».

La convention pour la protection et le développement du milieu marin dans la région des Caraïbes (Carthagène, 24 mars 1983) dispose aussi d'un article particulièrement développé sur le sujet :

Art. 12 évaluation de l'impact sur l'environnement

« Dans le cadre de leur politique de gestion de l'environnement, les Parties contractantes s'engagent à formuler des directives techniques et autres en vue de contribuer à planifier leurs projets importants de développement de manière à empêcher ou minimiser les effets néfastes de ceux-ci dans la zone d'application de la Convention.

Les Parties contractantes évaluent, dans les limites de leurs possibilités, ou font évaluer les effets potentiels de tels projets sur le milieu marin, en particulier dans les zones côtières, afin que des mesures appropriées puissent être prises pour prévenir toute pollution importante ou modification significative et nuisible du milieu marin de la zone d'application de la Convention.

En ce qui concerne les évaluations visées au paragraphe 2, chaque Partie contractante élabore, avec l'assistance de l'Organisation si elle en fait la demande, des procédures aux fins de la diffusion d'informations et il lui est loisible, le cas échéant, d'inviter les autres Parties contractantes qui peuvent être touchées à procéder avec elle à des consultations et à formuler des observations »

Le protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées a la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes (18 janvier 1990) comporte des dispositions similaires à celles du Protocole sur les aires protégées de la Méditerranée :

Art. 13 Étude d'impact sur l'environnement

« 1. Au cours des procédures de planification qui précèdent la prise de décisions sur des projets industriels et d'autres projets et activités pouvant avoir un impact négatif sur l'environnement et sérieusement affecter les zones et les espèces qui ont fait l'objet d'une protection spéciale en vertu du présent Protocole, chaque Partie évalue et tient compte de l'impact possible, direct et indirect, y compris de l'impact cumulé des projets et des activités considérées.

2. L'Organisation et le Comité consultatif scientifique et technique doivent, dans la mesure du possible, fournir des avis et aider, à sa demande, la Partie qui effectue cette étude d'impact. »

Le protocole d'Aruba relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres à la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes du 6 octobre 1999 comporte lui aussi un article relatif aux études d'impact :

Art. 7 Études d'impact sur l'environnement

« Les Parties contractantes élaborent et adoptent des principes directeurs applicables aux études d'impact sur l'environnement et, lorsque cela est opportun, les examinent et les mettent à jour.

Lorsqu'une Partie contractante a des raisons de penser qu'une activité prévue sur son territoire et soumise à son autorité conformément à sa législation, ou que la modification d'une activité de cette nature risque d'entraîner une pollution substantielle ou des changements importants et préjudiciables dans la zone d'application de la Convention, cette Partie évalue, dans la mesure du possible, les effets potentiels d'une telle activité sur la zone d'application de la Convention, en ayant recours à des moyens tels qu'une étude d'impact sur l'environnement.

Les autorités gouvernementales compétentes devraient tenir compte de toute évaluation de ce type avant de prendre une décision au sujet des activités terrestres mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus.

Dans le cadre de leurs lois et réglementations nationales, chaque Partie contractante veille à faire participer les intéressés à l'évaluation qu'elle mène en application du paragraphe 2 ci-dessus et, si possible, publie les informations pertinentes obtenues dans le cadre de cette évaluation ou les rend disponibles. »

On voit ainsi que toutes ces dispositions concernant les mers régionales visent non seulement les effets d'activités prévues sur l'État côtier voisin mais aussi les effets sur le milieu marin, qu'il soit sous souveraineté nationale ou qu'il relève de la haute mer²⁸. Cette procédure qui vise à assurer de façon préventive la protection de l'environnement contre les dégradations pouvant résulter des activités humaines suite à des travaux ou ouvrages situés aussi bien en mer que sur le littoral répond directement aux exigences de l'art.192 de la convention sur le droit de la mer selon lequel : « Les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin. Cette même convention rend d'ailleurs obligatoire l'étude d'impact pour des activités affectant le milieu marin avec l'art. 206 :

« Évaluation des effets potentiels des activités

Lorsque des États ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations de la manière prévue à l'article 205. »

Toutes les conventions internationales contemporaines comportent désormais un article sur l'étude d'impact devenue une procédure de droit commun tant au plan national qu'international. La mise en œuvre de ces dispositions va dépendre des droits nationaux et des éventuelles procédures internationales de suivi mises en place par les secrétariats des conventions.

L'étude d'impact transfrontière peut trouver sa source on l'a vu en matière maritime dans une convention universelle (Montego-Bay). Il en est de même en matière de diversité biologique avec l'art. 14 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992. L'art 14-c invite précisément les États à conclure des accords bilatéraux ou régionaux pour les études d'impact frontalières, étant entendu que la convention de Rio s'applique aux zones maritimes, fluviales et côtières (art.2 et 4.

²⁸ UNEP. An approach to environmental impact assessment for projects affecting the coastal and marine environment, UNEP regional seas reports and studies, Nairobi, 1990

Au niveau universel la convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation comporte une procédure modèle de consultation transfrontière concernant les effets éventuels des mesures projetées sur l'état d'un cours d'eau international(3^e partie,art.11 à 20).A ce titre la notification à l'État voisin du projet de travaux ou d'ouvrages est accompagnée le cas échéant d'une étude d'impact sur l'environnement (art. 12).

Au plan régional la convention la plus développée en la matière, qui sert de modèle pour d'autres régions, a été élaborée par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies dont le siège est à Genève. Il s'agit de la convention dite d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier du 25 février 1991,entrée en vigueur le 13 septembre 2001.Elle impose une étude d'impact pour une liste de travaux et d'activités(annexe 1) ayant un impact en tout ou partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre partie. L'impact désigne tout effet d'une activité sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol l'air, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions ou l'interaction entre ces facteurs ; il désigne aussi les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui résultent de modifications de ces facteurs. La procédure implique une notification et une consultation et impose un contenu particulier au dossier d'étude d'impact.

La convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux impose aux Parties riveraines d'avoir recours à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (art.3-1-h).Ils doivent de même mettre en place par des accords particuliers des organes communs pouvant servir de cadre pour l'échange d'informations sur les utilisations de l'eau et des installations connexes existantes et prévues qui risquent d'avoir un impact transfrontière. Ces organes communs devraient aussi participer à la réalisation d'étude d'impact sur l'environnement relative aux eaux transfrontières.

Le grand intérêt écologique et juridique de cette convention est qu'elle fait le lien entre le cours d'eau et la zone côtière. En effet l'art 2-6 fixe comme objectif aux Parties : « de réduire l'impact transfrontière et de protéger l'environnement des eaux transfrontières ou l'environnement sur lequel ces eaux exercent une influence, y compris le milieu marin ». De même l'art 9-3 invite à associer l'État côtier affecté par un impact transfrontière aux activités des organes communs des riverains du fleuve. Enfin l'art 9-4 prévoit que les organes communs d'un bassin puissent coopérer avec les organes communs établis par les États côtiers pour protéger le milieu marin et harmoniser leurs travaux afin de prévenir, maîtriser et réduire l'impact transfrontière.

L'étude d'impact transfrontière trouve aussi sa source dans le droit communautaire avec la directive 85/337 du 27 juin 1985 modifiée par la directive

97/11 du 3 mars 1997. L'art. 7 prévoit la procédure de consultation des États susceptibles d'être affectés. Il résulte implicitement mais nécessairement de ces dispositions que l'étude d'impact nationale doit envisager obligatoirement les effets à l'étranger de l'activité projetée.

Une évolution récente du droit des études d'impact internationales vise à rendre obligatoire cette mesure de prévention non seulement comme jusqu'alors pour les travaux et ouvrages, mais aussi pour les plans ou programmes. Il s'agit des études d'impact stratégiques. Au niveau du droit communautaire, une nouvelle directive a été approuvée concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (2001/42 du 27 juin 2001). Elle met en place une étude d'impact d'un genre nouveau portant non plus sur les projets de travaux ou d'ouvrages mais sur les plans et programmes élaborés ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local, par une loi ou par l'administration à partir du moment où ces documents généraux sont exigés par des dispositions législatives ou réglementaires, ce qui ne préjuge aucunement de leurs effets juridiques réels. La directive couvre aussi bien les plans généraux que les plans sectoriels en matière de pêche, de gestion de l'eau, de déchets, de tourisme, d'aménagement du territoire urbain ou rural ou d'affectation des sols. Parmi les critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences figurent :

- la nature transfrontière des incidences
- la valeur et la vulnérabilité des zones touchées
- les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

Les études d'impact stratégiques vont aussi faire prochainement l'objet d'un Protocole à la convention d'Espoo sous l'égide de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Le projet de Protocole en discussion devrait être adopté à Kiev en mai 2003 à l'occasion de la 5^{ème} conférence ministérielle pour l'Europe des ministres de l'environnement. Ce projet ne vise pas seulement les plans et programmes ayant des effets transfrontières mais toutes les décisions stratégiques ayant des effets importants sur l'environnement. L'intérêt de ce projet est d'être plus détaillé au niveau de la procédure que la directive du 27 juin 2001 et de donner une place importante à l'information et à la participation du public en application des principes de la convention d'Aarhus.

Si le droit des études d'impact transfrontières est désormais bien établi au niveau conventionnel, la jurisprudence de la CIJ n'a pas manqué d'en faire une procédure indispensable à l'intérêt public attaché à la protection de l'environnement. Dans son arrêt du 25 septembre 1997 sur l'affaire du barrage Gabčíkovo-Nagymaros

en la consacrant comme un principe procédural. Selon Jochen Sohnle²⁹ : »la Cour estime qu'une telle obligation (de réaliser une étude d'impact) qui est par ailleurs étroitement liée aux règles matérielles de prévention et de précaution, existe bel et bien « .la Cour déclare en effet :

« La conscience que l'environnement est vulnérable et la reconnaissance de ce qu'il faut continuellement évaluer les risques écologiques se sont affirmées de plus en plus ... »(para 12 al 5).

Elle ajoute une disposition importante concernant l'obligation de faire un suivi des études d'impact dans la mesure où l'on doit en permanence prendre en considération les données nouvelles et donc les évolutions permanentes du milieu et de l'environnement :

« Aux fins de l'évaluation des risques écologiques, ce sont les normes actuelles qui doivent être prises en considération »(para 140 al 2)

« Grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité, qu'il s'agisse des générations actuelles ou futures, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point, qui ont été renoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées, non seulement lorsque des Etats envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. »(para 140 al 4)

« aux fins de la présente espèce, cela signifie que les Parties devraient ensemble, examiner à nouveau les effets sur l'environnement de l'exploitation de la centrale de Gabčíkovo. »(par 140 al 5).

L'étude d'impact est bien un instrument de prévention des atteintes à l'environnement, il doit jouer son rôle dans les relations entre États pour des projets frontaliers, mais il doit faire l'objet d'une adaptation permanente pour tenir compte des situations nouvelles. La convention d'Espoo a en effet envisagé ce qu'elle qualifie en son art. 7 » d'analyse a posteriori » qui peut être demandée par une Partie concernée. L'analyse a posteriori, qui est un autre document que l'étude d'impact initiale, comporte en particulier la surveillance de l'activité et la détermination de tout impact transfrontière préjudiciable.

²⁹ *Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la CIJ : l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros*, RGDIP, 1998-1 p.118

b) Le contrôle des pollutions telluriques

La gestion du milieu marin côtier ne peut ignorer les pollutions directes ou diffuses provenant de la terre et des eaux fluviales. L'enjeu est fondamental au plan écologique puisque 80 % de la pollution des mers proviendrait des côtes et des cours d'eau et 20% viendraient de la mer. Il l'est aussi au plan juridique même si on est pris de vertige en sachant que la réalité des pollutions telluriques conduit à englober dans la zone côtière, lieu des rejets, l'ensemble des bassins versants, lieu des émissions. La question est d'autant plus complexe que le droit doit ici nécessairement combiner étroitement des dispositions de droit international et des dispositions de droit national. On constate à cet égard la formidable évolution du droit de la mer qui s'est intégré au droit de la terre justement pour prendre en compte les effets sur le milieu marin de toutes les activités polluantes ayant leur origine à terre.

A l'échelle globale, la convention de Montego-Bay sur le droit de la mer intègre juridiquement le problème des pollutions telluriques. Les États ont une obligation générale en vertu de l'art.194 de prendre: « *toutes les mesures compatibles avec la Convention qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, quelle qu'en soit la source* ».

A ce titre le para. 3 du même article poursuit :

« *Les mesures prises en application de la présente partie doivent viser toutes les sources de pollution du milieu marin. Elles comprennent notamment les mesures tendant à limiter autant que possible :*

a) 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 ».

De façon plus spécifique encore les art. 207 et 213 sont exclusivement consacrés à « *Pollution d'origine tellurique* ». L'art 207 est un véritable programme d'action en la matière. Il précise la source matérielle de ce type de pollution : « *fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge* ». Il fixe les objectifs à atteindre : « *prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique*» (art 207-5).Il indique les moyens juridiques à utiliser qui sont la mise bout à bout d'instruments nationaux et internationaux : lois et règlements, normes, pratiques et procédures internationalement convenues, conventions ou directives adoptées au plan mondial et régional. C'est sur ces bases que le conseil d'administration du PNUE adoptera le 24 mai 1985 les lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine tellurique. Une stratégie de lutte est proposée en trois axes :

1. les normes de qualité du milieu marin
2. les normes relatives aux émissions
3. la planification de l'environnement

Mais ces lignes directrices vont être remises en cause dans leur contenu sous l'influence du processus de Rio avec le chapitre 17 de l'agenda 21 qui conduira à plus insister désormais sur l'importance du principe de précaution pour ce type de pollution qui résulte le plus souvent de pollution diffuse et à relier plus nettement le traitement des pollutions telluriques à la question des zones côtières et donc à leur gestion intégrée.³⁰

Le PNUE a réuni une conférence intergouvernementale chargée d'adopter un programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres. La conférence de Washington a donc adopté le 3 novembre 1995 le Programme d'Action Mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres. Ce document, beaucoup plus ambitieux et complet que le texte de Montréal, pourrait très bien, à l'avenir, se transformer en une convention universelle.

Le programme d'action mondial de Washington implique l'exercice de responsabilités à tous les niveaux (national, régional et mondial).

A l'échelle nationale il s'agit d'élaborer des programmes d'action complets, évolutifs et souples. Ces programmes supposent: « des méthodes et procédés de gestion viable, pragmatique et intégrée, comme par exemple la gestion intégrée des zones côtières, qui serait harmonisée le cas échéant avec la gestion des bassins hydrographiques et les plans d'utilisation des terres ».

Dans l'inventaire des sources de dégradation sont distingués :

- 1) Sources ponctuelles {côtières et fluviales) , telles que :
 - a. Installations d'épuration des eaux usées;
 - b. Installations industrielles;
 - c. Centrales électriques;
 - d. Installations militaires;
 - e. Centres de villégiature et de tourisme;
 - f. Constructions {barrages, structures côtières, installations portuaires et extension des agglomérations urbaines) ;
 - g. Extraction {de sable et de graviers, etc.) ;
 - h. Centres de recherche;
 - i. Aquiculture;

³⁰ Arthur Lyon Dahl, Land-based pollution and integrated coastal management, Marine Policy, nov. 1993, p.561

- j. Modification de l'habitat {dragage, remblayage des terres humides ou défrichage des mangroves) ;
- k. Introduction d'espèces prolifiques;

2) Sources non ponctuelles {diffuses} {côtières et fluviales) , telles que :

- a. Eaux de ruissellement urbaines;
- b. Eaux de ruissellement agricoles et horticoles ;
- c. Eaux de ruissellement forestières;
- d. Eaux de ruissellement minières;
- e. Eaux de ruissellement de travaux de construction;
- f. Décharges et sites de dépôt de déchets dangereux;
- g. Erosion résultant de la modification physique du profil de la côte;

3) Dépôts atmosphériques provenant :

- a. Des moyens de transport (gaz d'échappement des véhicules) ;
- b. Des centrales électriques et installations industrielles;
- c. Des incinérateurs;
- d. Des activités agricoles.

Pour fixer les mesures prioritaires et à tous les stades de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes d'action, les États devraient :

a) Appliquer des méthodes de gestion intégrée des zones côtières, en prévoyant notamment la participation des intéressés, en particulier des représentants des pouvoirs locaux, des collectivités locales et des secteurs socio-économiques pertinents, y compris les organisations non gouvernementales, les femmes, les populations autochtones et les principaux groupes;

b) Être conscients des liens fondamentaux entre les eaux douces et le milieu marin et recourir, entre autres, à des méthodes de gestion intégrée des bassins versants;

c) Être conscients des liens fondamentaux entre la gestion durable des ressources côtières et marines, la lutte contre la pauvreté et la protection du milieu marin;

d) Recourir aux études d'impact sur l'environnement pour évaluer les solutions possibles;

A partir des priorités retenues, les États devraient se fixer des objectifs précis en matière de gestion, tant en ce qui concerne les catégories de sources que les zones touchées. Ces objectifs devraient indiquer le but recherché, les objectifs à atteindre et leur calendrier d'exécution, ainsi que les objectifs précis et le calendrier d'exécution propres aux zones touchées et aux secteurs industriel, agricole, urbain et autres.

Au niveau de la coopération régionale, il s'agit d'établir une coopération sur une zone donnée en sachant que les stratégies et programmes d'action nationaux se développent mieux dans un contexte régional et sous-régional.

Les états devraient:

- a) Chercher à participer plus activement aux activités prévues par les accords, conventions et arrangements connexes relatifs aux mers régionales et autres mers et aux eaux douces internationales, notamment en y adhérant ou en les ratifiant;
- b) Renforcer les conventions et programmes régionaux en vigueur et les arrangements institutionnels correspondants;
- c) Négocier, selon qu'il conviendra, de nouveaux programmes et conventions régionaux;

Le programme d'action mondial fait l'objet d'un suivi institutionnel au sein des Nations Unies avec la mise en place d'un bureau de coordination à La Haye qui est chargé de la surveillance de l'exécution du programme et de l'évaluation des progrès accomplis.³¹ Ce bureau organise des évaluations régionales publiées par le PNUE dans la série « rapports et études sur les mers régionales ». ³²Il publie depuis 1999 un bulletin « partners in the implementation of the GPA ». L'arrangement institutionnel pour l'application du programme d'action mondial a été approuvé par une résolution 51/189 de l'Assemblée Générale des Nations Unies(1996) en même temps que la Déclaration de Washington. Puis le PNUE a convoqué une réunion intergouvernementale pour évaluer les premiers résultats du Programme d'action mondial. Cette première conférence a eu lieu à Montréal du 26 au 30 novembre 2001.³³Il en est résulté la déclaration de Montréal (voir supra à propos de la gouvernance des mers) et un programme de travail pour 2002-2006. La conférence a bien insisté sur la nécessité urgente d'intégrer la gestion des ressources côtières et les exigences de la protection des zones côtières dans la gestion des bassins fluviaux. La nécessité d'une coopération internationale et d'une approche coordonnée au niveau national pour s'attaquer au problème de la pollution des eaux douces, des zones côtières et du milieu marin du aux activités terrestres est soulignée. Rassembler les nombreux secteurs économiques contribue à l'atténuation de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la paix³⁴. Les co-Présidents ajoutent : « Il est urgent d'intégrer la gestion des ressources côtières et les besoins en matière de protection des zones côtières à la gestion des bassins versants. A cet égard, la possibilité de créer des partenariats institutionnels pour assurer une démarche intégrée et globale dans la gestion des zones côtières, la gestion des zones de captage ou des bassins hydrographiques et la planification des sols est

³¹ site :www.gpa.unep.org

³² voir "overview on land based sources and activities affecting the marine, coastal and associated freshwater environment in the upper south west Atlantic" (RSRS 170) in english and spanish

³³ rapport UNEP/GPA.1/9,22 décembre 2001

³⁴ point 15 de la conclusion des co-présidents de la réunion intergouvernementale (novembre 2001)

reconnue »³⁵. Les priorités annoncées pour 2002_2006 sont : l'examen de l'impact des eaux usées, de l'altération physique et de la destruction des habitats et des éléments nutritifs sur le milieu marin, la santé humaine, la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire et la salubrité des aliments, les ressources en eau, la diversité biologique et les industries touchées. Le bureau de coordination doit terminer le projet de directive sur les eaux usées urbaines en tant qu'élément fondamental du Plan d'action stratégique. L'action d'évaluation globale des eaux doit aussi se poursuivre à travers le programme spécial GIWA (global international water assessment).³⁶

Au-delà de cet important programme d'action, le droit conventionnel s'est bien entendu intéressé aussi aux pollutions telluriques. Avant même la convention de Montego-Bay, c'est la convention de Paris du 4 juin 1974 qui est le premier texte juridiquement obligatoire exclusivement consacré aux pollutions telluriques. L'objectif était la prévention de la pollution marine d'origine tellurique dans la zone de l'Atlantique Nord est en vigueur depuis le 6 mai 1978 cette convention innovait à plusieurs titres. Elle concernait les pollutions provenant à la fois des côtes, des cours d'eau, des canalisations et des structures artificielles placées sous la juridiction des Parties contractantes. Elle s'appliquait sur une partie du territoire terrestre des États sur les cours d'eau jusqu'à la limite de salure des eaux. Enfin elle établissait des listes de substances toxiques dont le rejet est interdit et d'autres substances dont le rejet est soumis à autorisation. Enfin les parties s'engageaient à établir des normes de qualité du milieu marin et des normes de rejets compatibles. A la même époque la convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique adoptée à Helsinki le 22 mars 1974 traitait entre autre des pollutions telluriques.

La convention de Paris de 1974 a été refondue et fusionnée avec la convention d'Oslo et est devenue la nouvelle convention de Paris du 22 septembre 1992 pour la protection du milieu marin de l'atlantique de nord- est dite convention OSPAR entrée en vigueur le 25 mars 1998. Les pollutions visées pour ce qui nous intéresse ici comprennent toutes les sources telluriques. L'art. 1 précise :

« On entend par "sources telluriques": les sources ponctuelles et diffuses à terre, à partir desquelles des substances ou de l'énergie atteignent la zone maritime, par l'intermédiaire des eaux, de l'air ou directement depuis la côte. Elles englobent les sources associées à tout dépôt délibéré à des fins d'élimination dans le sous-sol marin, rendu accessible depuis la terre par un tunnel, une canalisation ou d'autres moyens, ainsi que les sources associées aux structures artificielles placées à des fins autres que des activités offshore dans la zone maritime sous la juridiction d'une Partie contractante »

³⁵ point 17 de la même conclusion

³⁶ site :www.giwa.net

Selon l'art. 3, les Parties contractantes prennent, individuellement et conjointement, toutes les mesures possibles afin de prévenir et de supprimer la pollution provenant de sources telluriques, conformément aux dispositions de la Convention, en particulier dans les conditions prévues à l'annexe I. Cette annexe 1 détermine les règles et procédures spécifiquement applicables aux pollutions telluriques. Elle comporte trois articles :

Art. 1

1. Lors de l'adoption de programmes et mesures aux fins de la présente annexe, les Parties contractantes exigent, individuellement ou conjointement, le recours:

- aux meilleures techniques disponibles pour les sources ponctuelles*
- à la meilleure pratique environnementale pour les sources ponctuelles et diffuses*

y compris, en tant que de besoin, aux techniques propres.

2. Pour fixer les priorités et évaluer la nature et l'ampleur des programmes et des mesures, ainsi que les calendriers correspondants, les Parties contractantes appliquent les critères visés à l'appendice 2.

3. Les Parties contractantes prennent des mesures de prévention afin de réduire les risques de pollution causés par les accidents.

4. Lors de l'adoption de programmes et mesures pour les substances radioactives, y compris les déchets, les Parties contractantes tiennent également compte:

- des recommandations des autres organisations et institutions internationales compétentes;*
- des procédures de surveillance recommandées par ces organisations et institutions internationales.*

Art. 2

1. Les rejets ponctuels dans la zone maritime, et les émissions dans l'eau ou dans l'air, qui atteignent la zone maritime et peuvent lui porter atteinte, sont strictement soumis à autorisation ou à réglementation par les autorités compétentes des Parties contractantes. Ces autorisations ou réglementations mettent en oeuvre, notamment, les décisions pertinentes de la Commission qui lient la Partie contractante concernée.

2. Les Parties contractantes mettent en place un dispositif de surveillance et de contrôle réguliers permettant à leurs autorités compétentes d'évaluer le respect des autorisations et des réglementations relatives aux émissions dans l'eau ou dans l'air.

Art. 3

Aux fins de la présente annexe, la Commission a notamment pour mission d'élaborer:

- des plans en vue de la réduction et de la cessation de l'emploi des substances persistantes, toxiques, et susceptibles de bioaccumulation, qui proviennent de sources telluriques;

- en tant que de besoin, des programmes et mesures afin de réduire les apports d'éléments nutritifs d'origine urbaine, municipale, industrielle, agricole et autre.

On peut évoquer trois autres conventions régionales ou protocoles consacrés aux pollutions telluriques et concernant la mer Noire, la mer Méditerranée et la région des Caraïbes.

La convention sur la protection de la mer noire contre les pollutions fait partie des conventions régionales impulsées par le programme des mers régionales du PNUE. Elle a été signée le 25 avril 1992 et est entrée en vigueur le 15 janvier 1994. Elle souligne dans son préambule que la pollution de cette mer vient essentiellement de sources terrestres en provenance d'autres pays européens que les Parties via les fleuves. Un protocole de la même date est consacré aux pollutions telluriques. Les États s'engagent à réduire, prévenir et contrôler leurs pollutions terrestres qu'elle que soit leur origine. Les produits dangereux de l'annexe 1 doivent voir leur pollution empêchée ou éliminée. Les produits de l'annexe 2 doivent être réduits et si possible éliminés préalablement à leur rejet dans l'eau tous ces produits sont soumis à autorisation selon les critères énoncés dans l'annexe 3. L'art 4 du Protocole invite, dans son dernier alinéa, les Parties contractantes à coopérer avec les États riverains des fleuves amont. Les États doivent contrôler la pollution et ses effets sur les zones côtières et fixer des standards, critères et lignes directrices communs aux Parties au moyen de la Commission instituée à l'art 17 de la Convention.

La convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée est accompagnée d'un Protocole adopté le 17 mai 1980 et entré en vigueur le 17 juin 1983. Il s'intitulait protocole « contre la pollution d'origine tellurique ». Il a été amendé à Syracuse le 7 mars 1996 et s'intitule désormais « protocole contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre ». Il est considéré comme un des textes les plus avancés en la matière en intégrant les principes de Déclaration de Rio.

Une des principales innovations est de clairement étendre le champ d'application du protocole non seulement aux eaux intérieures des Parties mais aussi à leur bassin hydrologique défini comme « l'ensemble des bassins versants du territoire des Parties contractantes se déversant dans la zone de la mer Méditerranée délimitée à l'article premier de la Convention » (art 2-d). Les États qui ne sont pas Parties au Protocole mais dont le territoire englobe partiellement le bassin hydrologique de la zone de la mer Méditerranée, sont invités à coopérer à l'application du Protocole (art.4-3). Les états sont invités à élaborer des plans d'action, programmes et mesures, soit individuellement soit conjointement selon des

exigences énoncées à l'annexe 1 et en renvoyant expressément au Programme d'action mondial de Washington de 1995 présenté ci-dessus. Les rejets sont strictement subordonnés à autorisation en tenant compte des éléments énumérés à l'annexe 2 (art 6).

Le protocole d'Aruba du 6 octobre 1999 est relatif à la pollution due à des sources et activités terrestres dans la région des Caraïbes. Assez voisin de celui de Syracuse, il se réfère aussi au programme d'action mondial de Washington. Parmi les obligations générales outre l'élaboration de plans et programmes et de mesures appropriées, l'art. 3-2 invite les États à adopter des méthodes de gestion telles que »la gestion intégrée des zones côtières ». Les plans et programmes peuvent être adoptés conjointement entre plusieurs États. Selon les catégories de polluants, des annexes nouvelles pourront fixer des seuils d'effluents et d'émission avec des délais et des méthodes de gestion. D'ores et déjà l'annexe 3 sur les eaux usées domestiques classe ces eaux en catégories et fixes des normes et seuils d'effluents. Ce Protocole donne une place importante aux études d'impact sur l'environnement (art7), à l'information et à la participation au processus de décision en ce qui concerne son application. Parallèlement au mécanisme institutionnel général de la convention, le Protocole crée un comité consultatif, scientifique et technique (art. 14) qui dispose de nombreuses attributions de conseil, de proposition et de suivi de la mise en œuvre du Protocole. Il doit notamment évaluer l'efficacité et l'impact socio-économique des mesures adoptées.

On constate que les conventions régionales deviennent des instruments de plus en plus opérationnels qui ne se contentent pas d'énoncer des principes abstraits ou de renvoyer systématiquement au bon vouloir des États, mais comportent des directives précises, voir technique, reprenant les orientations méthodologiques des programmes élaborés à l'échelle universelle comme le programme d'action mondial de Washington (1995). De la sorte, les instruments internationaux deviennent plus directement connectés aux instruments nationaux classiques. L'échange international d'expériences contribue à améliorer la mise en œuvre pratique de ces instruments juridiques à travers divers forums, en particulier au plan scientifique, ceux de L'UNESCO³⁷.

Ceci nous conduit à envisager la présentation de quelques expériences nationales ou internationales de mise en œuvre d'une politique volontariste de gestion intégrée des zones maritimes, côtières et fluviales.

³⁷ Voir par exemple le guide méthodologique de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO : steps and tools towards integrated coastal area management, manuals and guides 42, vol III, UNESCO, 2001

IV - LES EXPÉRIMENTATIONS

Il existe, semble-t-il, un nombre important de lieux où la gestion intégrée maritimo-côtière a été réalisée. John R. Clark dans son ouvrage classique donne une liste de 79 programmes nationaux ou régionaux dans le monde³⁸. Pour Sorensen, il y aurait fin 1993 plus de 140 exemples de projets de gestion intégrée des zones côtières³⁹. Ces évaluations regroupent en réalité des situations bien différentes. De l'énoncé d'une politique intégrée à sa réalisation, il y a souvent un long chemin. De plus ces inventaires ne reposent pas sur des critères de sélection juridiquement rigoureux. Il convient donc d'être beaucoup plus modeste, tout en reconnaissant que depuis 1993, il y a une accélération dans le monde d'initiatives convergentes pour aboutir à une meilleure maîtrise du développement durable des zones maritimes et côtières.

Les expériences portent souvent sur un espace côtier très limité et rarement sur la totalité d'une côte, encore moins souvent sur une zone partagée entre plusieurs pays. Mais dans ce dernier cas la problématique est la même, la méthodologie applicable également, seules diffèrent les conditions juridiques à respecter. Dans une zone frontalière le contexte juridique est nécessairement différent et il conditionne totalement la réussite ou l'échec de la politique de gestion intégrée.

On illustrera les expériences de gestion intégrée des zones côtières selon trois approches différentes qui rend bien compte de la complexité de l'entreprise. Bien souvent l'objectif poursuivi met l'accent sur une maîtrise du développement orientée soit vers la mer soit vers la terre. De plus selon les circonstances géographiques et politiques, le projet est purement national ou est international parce que frontalier.

1 - Vue de la mer :

On prendra l'exemple français des Schémas de mise en valeur de la mer ou SMVM. Il s'agit d'un instrument de planification intégrée de la zone côtière qui envisage en priorité les développements des activités maritimes.⁴⁰

³⁸ voir, Coastal zone management handbook, lewis publishers, 1996,appendices p.661

³⁹ Sorensen, Ocean and coastal management

⁴⁰ J.M.Bécet, les schémas de mise en valeur de la mer, Revue Juridique de l'environnement, 1990-4,p.505 ; J.M.Lannuzel, le schéma de mise en valeur de la mer comme expérience de politique intégrée, dans « le littoral » par M.Bodiguel, L'Harmattan, Paris, 1997,p81 ; J.M. Bécet, schémas de mise en valeur de la mer et aquaculture, ; Revue de droit rural n°211,mars 1993,p.101

A - Cadre juridique

C'est l'art. 57 de la loi du 7 janvier 1983 qui crée ce document unique d'aménagement global et intégré du littoral. Il a été complété par le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986. La loi littoral du 3 janvier 1986 a légèrement modifié les objectifs de l'institution. La fonction de ces plans est la suivante :

« Ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisir. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. Ils déterminent également la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent en particulier édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritimes, fluvial ou terrestre attenants, nécessaire à la préservation du milieu marin et du littoral ».

L'innovation qui résulte de ce texte est de prévoir une planification intégrée, concernant à la fois les activités industrielles, portuaires et marines et la protection du milieu marin. C'est aussi de prévoir une intégration territoriale puisque le texte vise à la fois l'espace maritime, l'espace fluvial et l'espace terrestre en insistant sur les liens étroits qui existent entre ces espaces contigus. Enfin le document doit se traduire à la fois par un zonage des divers activités tant terrestres que marines et par éventuellement des contraintes juridiques édictées dans le but de préserver le milieu marin et donc pour des raisons environnementales. Ainsi pour la première fois un texte ignore le découpage juridique et institutionnel classique entre le domaine public maritime et la terre.

Le SMVM est élaboré par les services de l'Etat, il est soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressées et il est approuvé par Décret en Conseil d'Etat.

La valeur juridique de ce document de planification en fait un instrument juridiquement contraignant car il est opposable aux collectivités locales et s'impose donc aux documents d'urbanisme élaborés par ces dernières. Il s'impose aussi aux personnes et opérations réalisées dans son champ territorial d'application en raison de leur caractère de directive territoriale d'aménagement (art L.111-1-1 code de l'urbanisme) lorsqu'il précise la loi littoral. Il s'impose également à la création, gestion et exploitation des ports.⁴¹

⁴¹ E.Le CORNEC, l'opposabilité des schémas de mise en valeur de la mer, Droit maritime français n°566, décembre 1996,p.1180

B - Le schéma du bassin de Thau et sa façade maritime⁴²

La mise en place des SMVM a été laborieuse car elle exigeait, de fait, un consensus entre d'une part l'État et les collectivités locales littorales, d'autre part entre les représentants des divers intérêts économiques entre eux et enfin entre les défenseurs de l'environnement et tous les autres. L'État n'ayant pas voulu imposer autoritairement ces schémas, une douzaine sont à l'étude et seuls quatre ont été approuvés : le schéma d'aménagement de la Corse (décret n°92-127 du 7 février 1992), le schéma d'aménagement régional de l'île de la Réunion (décret du 6 novembre 1995), le schéma d'aménagement régional de la Martinique (décret du 23 décembre 1998), dont chaque fois un chapitre vaut SMVM et le SMVM de l'étang de Thau (décret du 20 avril 1995).

Ce schéma est très marqué par son implantation autour de l'un des grands étangs salés du littoral méditerranéen situé dans la région du Languedoc-roussillon. La procédure a duré 8 ans sous la direction locale d'un service de l'Etat chargé des affaires maritimes et de la navigation. Le problème principal était celui de la préservation de la qualité des eaux nécessaires à la pêche et aux cultures marines en tenant compte de la présence de la ville de Sète, second port français de la façade méditerranéenne et de l'attrait touristique de la région

La première étape consiste à procéder à la délimitation d'une unité géographique homogène. Elle recouvre :

- l'étang salé de Thau (7500 ha)
- la totalité des 9 communes riveraines de l'étang
- le port de Sète
- la façade maritime sur 3 milles

On constate qu'ont été exclues les communes du bassin versant au nord de l'étang alors qu'elles participent à la pollution. Le document s'en explique du fait de l'existence depuis 1990 d'un « contrat de baie » signé entre l'État et les communes du bassin versant qui prévoit une programmation technique et financière d'assainissement en cours de réalisation. L'essentiel du contrat de baie est annexé au SMVM.

Le processus d'élaboration a suivi quatre phases :

1. diagnostic : état de l'environnement, des usages de la mer et des conflits
2. orientations en matière de développement, de protection et d'équipement
3. vocation des différentes zones
4. conditions de compatibilités entre les différents usages

⁴² A.H. Mesnard, le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime , Droit maritime français, n°560, mai 1996, p.529

Cinq commissions de travail ont été mises en place avec les administrations et les acteurs locaux:

1. pêche et cultures marines
2. protection du milieu et des équilibres biologiques
3. construction et aménagement urbain
4. activités industrialo-portuaires, commerciales et artisanales
5. tourisme, loisirs, navigation

Le SMVM se traduit par un ensemble de sujétions et recommandations accompagnées de documents graphiques en fonction d'un zonage qui exprime les vocations retenues pour les espaces considérés. Six vocations sont exprimées, reprenant celles des commissions de travail auxquelles s'ajoute « l'agriculture », chacune a son symbole et sa couleur. Une hiérarchisation des vocations est instituée : vocation exclusive ou vocation prioritaire. La vocation exclusive sur un espace signifie que seules les activités relevant de cette vocation peuvent y être pratiquées à l'exclusion de tout autre usage. La vocation prioritaire sur un espace signifie que toutes les autres activités sont envisageables, à la condition impérative qu'elles se conforment aux contraintes imposées par les activités relevant des vocations prioritaires, dans l'ordre des symboles portés sur la carte des vocations. Outre la définition des vocations de chaque zone, le SMVM prévoit les dispositions assurant la compatibilité des activités avec le milieu récepteur et les autres usages, que ces derniers concernent la même zone ou les zones voisines.

2 - Vue de la terre : la côte d'OPALE (France)

Un processus différent, et encore en cours de réalisation, résulte d'une initiative non pas de l'État, comme pour le SMVM, mais des acteurs locaux et plus précisément des élus locaux et régionaux .Il s'agit de l'expérience institutionnelle de la Cote D'Opale en France.

A - Les données locales :

La côte d'Opale est une zone côtière qui s'étend au nord de la France face à la Manche sur 150 km de long. Ce secteur est caractérisé par une densité de population élevée de 319 habitants au km², trois fois plus que la moyenne nationale (103 /km²) et plus élevé que sur le reste du littoral français (260 /km²). Aussi l'espace est-il très occupé par des ports et activités maritimes et industrielles, de grandes villes côtières (Dunkerque, Calais et Boulogne sur mer, le premier port de pêche français), le terminal Eurotunnel du tunnel sous la Manche qui relie sous la mer la France au Royaume- Uni. De plus face à cette cote se situe la zone de séparation de la Manche et de la mer du Nord, lieu de passage des navires le plus dense du monde (700 navires par jour soit 18% du trafic mondial de navires).

Cette même zone est aussi une zone de richesse écologique. 50% de l'espace est encore en zone naturelle, 73 instruments juridiques de protection y sont applicables (site classé, réserve naturelle, site Natura 2000, parc naturel régional, Conservatoire de l'espace littoral possédant 24 sites sur 2500 ha (presque 30 % de la côte, soit un pourcentage trois fois plus élevé que sur le reste de la côte française) terrains acquis par le département au titre des espaces naturels sensibles. La plupart de ces sites sont concentrés près du cap Gris Nez et au nord de la baie d'Authie et de l'estuaire de la Canche.

La zone concerne 150 communes, deux communautés de communes (Audruicq et Desvres), une communauté urbaine (Dunkerque) et quatre districts. Autant dire que le paysage administratif et institutionnel est particulièrement complexe.

Lorsque le programme communautaire de démonstration a été lancé, la cote d'Opale s'est tout de suite portée candidate pour mieux impulser sa volonté locale de donner une identité à cette espace, renforcer ses moyens de développement durable et mettre en œuvre une expérience de gestion intégrée. L'occasion était d'autant plus opportune que la cote d'Opale se situe dans la région Nord Pas de Calais qui, à l'époque était présidée, pour la première fois en France par une élue écologiste (Verts).

B - Le Syndicat mixte de la côte d'Opale

La gestion intégrée de cette zone n'est pas encore formalisée. Elle fait l'objet de nombreuses études et projets concrets et se traduit plus par un état d'esprit et une volonté politique locale que par des instruments juridiques précis. On peut dire que la gestion intégrée est ici un véritable processus, un mouvement continu d'initiatives qui se caractérise par son origine locale et non centrale et par son pragmatisme, tout en s'efforçant d'utiliser au mieux les instruments juridiques actuels en les rassemblant et en les coordonnant.

Pour ce faire, on le sait, la gestion intégrée exige une forte coordination des actions et donc l'existence d'un centre d'impulsion. Cette coordination et cette impulsion va venir d'une institution locale de coopération entre collectivités locales par la création d'un syndicat mixte en 1996, c'est à dire un établissement public composé de communes, du département, de syndicats de communes, de la communauté urbaine de Dunkerque, des districts, des quatre chambres de commerce du littoral, des deux chambres d'agriculture du Nord et du Pas de Calais, de l'Université du littoral cote d'Opale. Ce syndicat mixte est composé d'un comité syndical, un conseil restreint et un secrétariat général.

Le comité syndical comprend 110 élus répartis en parts égales entre les 4 pôles et 28 membres représentant les 4chambres de commerce et les 2 chambres d'agriculture. Le conseil restreint est composé de 23 membres élus avec une représentation égale pour les principales collectivités territoriales et les chambres de commerce et d'agriculture. L'ensemble coordonne l'activité de huit groupes de travail thématiques réunissant des élus du comité syndical, les techniciens des structures adhérentes et des membres associés. Ces activités portent sur l'économie, le transport, le tourisme, l'enseignement supérieur et la recherche, les déchets, la politique de l'eau, la santé et les sports. Les groupes de travail font rapport de leurs travaux et formulent des propositions au conseil restreint et au comité syndical : au total, avec 20 à 50 membres par groupe, plus de 200 personnes qualifiées sont impliquées. Cette institution va être l'animatrice et la coordonnatrice de toutes les actions de développement et de protection de l'environnement de la zone. Selon ses statuts elle délibère sur toutes questions intéressant la zone côtière.

La zone couverte par cette expérimentation porte en définitive sur quatre zones géographiques, deux départements et 243 municipalités regroupant 800000 habitants. Profitant de l'absence de cohérence des actions entreprises isolément par les diverses entités, tant nationales que locales, le syndicat mixte de la cote d'Opale va jouer spontanément un rôle de coordination et de complémentarité en définissant une stratégie à long terme qu'elle va réussir à imposer aux quatre niveaux territoriaux de décision (commune, département, région, Etat). Pour conforter sa stratégie de gestion intégrée et mieux l'appuyer sur le droit positif, elle va essayer de faire évoluer le droit national en proposant des réformes législatives ponctuelles, en

particulier pour pouvoir mieux intervenir sur la zone littorale maritime et surmonter la frontière institutionnelle du domaine public maritime propriété de l'Etat.

Sur la base d'une charte de développement durable adoptée par ce syndicat mixte en 1994 et de la charte de développement du littoral le 9 avril 1998, vont être élaborés 10 schémas sectoriels :

- ❑ Schéma de développement touristique
- ❑ Schéma de gestion de la ressource en eau
- ❑ Schéma de gestion des déchets ménagers et industriels
- ❑ Schéma d'extension du réseau de surveillance de la qualité de l'air
- ❑ Schéma d'extension du secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles
- ❑ Schéma de développement commercial
- ❑ Schéma de renforcement des compétences de l'observatoire de l'environnement littoral et marin
- ❑ Schéma de renforcement des infrastructures et des transports. industriel
- ❑ Schéma d'harmonisation des outils de gestion du développement
- ❑ Schéma du patrimoine maritime et fluvial de la cote d'Opale

La charte de développement du littoral a comme objectifs :

- ❑ Développer l'industrie, le secteur tertiaire et les nouvelles technologies
- ❑ Développer le pôle énergétique littoral
- ❑ Développer une économie touristique de niveau international
- ❑ Préserver et valoriser le milieu naturel et développer l'espace rural

Cette charte n'a pas de valeur juridique, elle énonce des intentions et exprime un consensus politique issu de débats à tous les échelons depuis les Assises du littoral en 1994 jusqu'à l'adoption de la charte en 1998. Elle se traduit par des choix politiques majeurs traduisant surtout la volonté de chacun des acteurs publics et privés de fédérer leur énergie, leurs moyens et leurs initiatives. La charte constitue donc un instrument stratégique engageant à travers le syndicat mixte tous ceux qui en font partie.

L'ensemble se fait dans un esprit de partenariat et de participation des acteurs. Ont été adoptés ainsi au fil des ans : un schéma d'environnement industriel, schéma du tourisme, schéma de la qualité de l'air etc... Ces documents sont soumis à un forum de discussion et leur suivi assuré par des comités de pilotage ad hoc et ne dépendent donc pas des instances administratives officielles du syndicat mixte qui ne joue que le rôle de boîte à idée et d'animateur entraîneur grâce à la forte personnalité de son président l'ancien ministre M. Delebarre. Ces documents d'orientation servent de guide et de code de bonne conduite aux acteurs locaux. Ils ont été entérinés par le Conseil Régional et sont pris en compte de façon informelle par l'État grâce à un fonds de financement de certaines opérations : le FIDEL (fonds de développement du littoral).

Afin de pérenniser et d'officialiser le processus, il est envisagé d'intégrer la charte et les schémas sectoriels dans le futur Schéma régional d'aménagement et de développement durable. De plus va être mis à l'étude un Schéma de mise en valeur de la mer pour pouvoir vraiment intégrer la dimension maritime de la zone qui pour l'instant n'est pas un exemple d'intégration terre-mer mais d'intégration environnement - activités économiques. Mais on se heurte alors à des obstacles juridiques tenant à la procédure étatique du SMVM peu compatible avec la volonté locale de partenariat informel.

Une autre piste d'évolution est à l'étude. Il s'agit d'utiliser l'institution nouvelle issue des lois sur l'aménagement du territoire et le développement durable de 1995 et 1999 créant les « Pays » en tant que nouvelle formule souple de coopération entre collectivités. Serait institué un « Pays maritime » nouveau lieu pour un projet de gouvernance territorial au profit d'un territoire ayant l'expérience vécue de la solidarité.⁴³

Enfin l'expérience de la cote d'Opale est une illustration d'une tentative partielle de gestion intégrée transfrontalière à partir d'une intéressante initiative de plusieurs régions littorales du nord de la France. En 1993 cinq régions du littoral de la Manche ont créé une association « arc Manche » : Nord Pas-de-Calais, Bretagne, Basse et Haute Normandie, Picardie. Leur projet initial était d'élaborer un schéma interrégional du littoral. Une loi de 1995 modifiant la loi littoral de 3 janvier 1986 (art.40 A) rendra officiellement possible, mais non obligatoire, de tels documents de planification interrégionaux en prévoyant que les régions limitrophes peuvent coordonner leurs politiques du littoral. Ces 5 régions ont mis en place des groupes de travail communs sur les thèmes suivants : ressources halieutiques, qualité des eaux, érosion côtière, paysage et patrimoine, sécurité en mer, exploitations de granulats marins et estuariens. L'arc Manche s'est élargi aux côtes anglaises avec l'entrée des comtés britanniques de Dorset, Hampshire, Kent, East Sussex, West Sussex et Isle of Wight. La structure est très souple avec une conférence des présidents une fois par an, et des groupes techniques franco-britanniques travaillant sur les thèmes de coopération. Une des premières réalisations de l'arc manche a été la confection d'un atlas transmanche par les universités de Caen et de Portsmouth. On est loin de la gestion territoriale intégrée.

A côté de l'arc manche, il a été créé à Lille en 1991 une Euro-Région regroupant les régions appartenant à trois Etats : le Nord Pas de Calais (France), la région de Bruxelles (Belgique), le Kent (Grande-Bretagne). Cette structure régionale de coopération transfrontière a signé une charte commune pour l'environnement et une douzaine de recommandations sur les changements climatiques, l'audit

⁴³ M.Ghezali, rapport général, statut des espaces littoraux, dans « *aménagement et gestion intégrée des zones côtières* », Revue Juridique de l'Environnement, n° spécial, 2001, p.44

environnemental, la gestion des déchets, la contamination des sols etc... Cette coopération internationale de collectivités régionales permet de mettre en commun des expériences et peut impulser des initiatives ou des réflexions utiles à la stratégie de gestion intégrée. Une étude commune sur la transformation des ports commerciaux en ports de plaisance a pu être réalisée par le Kent et la région Nord Pas de Calais.

3 - Expérimentations internationales

On donnera ici deux exemples, l'un résulte d'un accord international et concerne la mer et le littoral de la mer de Wadden, l'autre s'insère dans une initiative de l'Union Européenne avec le Programme de démonstration qui a débouché sur une recommandation du parlement Européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

A - La mer de Wadden⁴⁴

La mer de Wadden est située au nord est de la mer du nord et représente l'espace marin qui longe les cotes nord des Pays-Bas, puis de l'Allemagne et la côte ouest du Danemark. Elle couvre une superficie d'environ 13500 km². Au nord, elle est parsemée de 17 îles habitées et d'un très grand nombre d'îles et îlots inhabités avec de multiples plages de sable. Le littoral côtier possède de nombreuses zones humides. Trois grands fleuves se jettent dans cette mer à travers des estuaires : l'Ems, l'Elbe et la Weser. Le niveau de la marée varie dans cette zone de 1 à 4 mètres. Deux tiers de cet espace est à sec aux grandes basses marées. C'est évidemment le lieu de nidification et d'étapes pour des millions d'oiseaux. On estime que chaque automne 10 à 12 millions d'oiseaux d'eau séjournent dans cette zone. C'est en même temps le lieu de nourrissage de nombreuses espèces de poissons qui y trouvent une nourriture abondante. 80% des soles et 50% des harengs pêché dans la mer du Nord proviennent de la mer de Wadden. De plus un grand nombre de phoques marins sillonnent la région. Ce territoire marin et terrestre s'étend pour 40% aux Pays-Bas, 50% en Allemagne et pour 10% au Danemark.

Les trois États riverains (Pays-Bas, Allemagne, Danemark) se sont préoccupés d'organiser une coopération internationale dès les années 1970 sous la pression des scientifiques et des écologistes. Sur l'initiative des Pays-Bas l'IUCN avait même préparé une convention trilatérale de protection et de conservation de la région. Mais finalement les trois États ont préféré mettre sur pied une coopération régionale plus informelle mais non moins efficace pour donner des orientations communes visant à protéger une zone fragile et menacée par le tourisme et des exploitations industrielles et minières.

⁴⁴ site: <http://www.irwc.ribeamt.dk>

Les étapes de la coopération ont été les suivantes :

1. 1978 Première conférence trilatérale décidant d'organiser la coopération pour protéger la mer de Wadden
2. 1982 Déclaration conjointe des trois gouvernements pour la protection de la mer de Wadden
3. 1991 signature d'un accord international relatif à la conservation des phoques de la mer de Wadden en application de la convention de Bonn de 1979
4. 1997 Adoption d'un plan trilatéral de gestion intégrée
5. 2001 présentation conjointe par les trois Etats d'une candidature pour classer la mer de Wadden sur la liste du patrimoine mondial naturel et culture de l'UNESCO. Et création d'un forum trilatéral.

L'organisation institutionnelle de coopération transfrontière mise en place se caractérise formellement par son caractère purement politique sans aucune contrainte juridique puisque la déclaration de 1982 n'est pas un traité international. Néanmoins cette coopération fonctionne de façon officielle et régulière et comporte une série d'organes comme dans les cas de coopération frontalière institutionnalisée.

Les organes de coopération sont les suivants :

- La Conférence gouvernementale trilatérale avec les ministres de l'environnement responsables des trois pays. Ils se réunissent tous les trois ans et adoptent à chaque conférence une déclaration ministérielle qui fixent les mesures et les activités communes à prendre (9^e Conférence en 2001)

- La réunion des hauts fonctionnaires adopte chaque année le budget, le plan de travail du Secrétariat et arrête ce qui devrait être soumis à la discussion et à l'approbation de la conférence gouvernementale.

- Le Secrétariat commun n'a été créé qu'en 1987 sur la base d'un accord administratif entre les trois États. Son siège est en Allemagne à Wilhelmshaven. Il comporte 7 fonctionnaires mis à disposition par les États. Il est chargé de manière permanente d'initier, d'aider et de coordonner les actions selon les directives de la Conférence et des hauts fonctionnaires. Il prépare les réunions, recueille les données et les informations et publie les résultats des travaux et études. Il présente un rapport annuel de toutes les activités dans le « lettre de la mer de Wadden ». Il coordonne les initiatives des trois États dans les conférences

internationales des conventions auxquels ils sont Parties. Son travail est contrôlé par un bureau composé d'un représentant par pays.

- Le groupe de travail trilatéral se réunit quatre fois par an. Il regroupe des fonctionnaires des ministères intéressés et des représentants des autorités régionales. Il peut créer des groupes ad hoc. Il est chargé du suivi de la mise en œuvre des décisions de la Conférence gouvernementale, de la coordination des travaux de coopération et de la préparation des conférences gouvernementales. Sous son autorité fonctionne le principal groupe de travail chargé du suivi et de l'évaluation : le groupe permanent trilatéral de suivi et d'évaluation (TMAP)

- Le groupe permanent d'évaluation et de suivi :

Il doit étudier au plan scientifique l'état et l'évolution de l'écosystème de la mer de Wadden et contrôler l'exécution des objectifs du Plan. Il réalise des rapports scientifiques exhaustifs publiés dans la série « écosystème de la mer de Wadden ». Il y en a eu trois en 1991, 1995 et 1999.

Il existe deux autres groupes de travail :

-le groupe d'expert trilatéral sur les phoques chargé du secrétariat de l'accord international de 1991

- le groupe de travail sur le plan et projets chargé du suivi de la coordination de la mise en œuvre du plan trilatéral.

Le Forum trilatéral : La 9^{ème} conférence ministérielle de 2001 a décidé de créer à compter de 2002 un forum trilatéral afin de mieux faire participer les populations et les ONG à la gestion intégrée. Plus spécialement il a été souhaité que le Plan de la Wadden Sea qui doit être régulièrement évalué et révisé soit soumis à l'avis et à l'influence des populations. Le Forum est considéré comme un lieu d'échanges des points de vue. Il sera composé de représentants des autorités régionales et locales, d'ONG et d'experts en tant qu'observateurs. Le futur Forum devra proposer des scénarios et des stratégies de mise en œuvre du Plan d'action. Le secrétariat sera assuré par le Secrétariat commun et un comité préparatoire a été mis en place pour organiser les conditions de fonctionnement du forum. Le rapport de ce comité est attendu pour avril 2002.

La gestion intégrée de ce territoire maritime et côtier ne s'est pas décidée en un jour. Elle est le résultat d'un long processus conduisant les trois partenaires à apprendre à travailler ensemble ponctuellement puis plus globalement. La coordination a commencé très pragmatiquement dans le domaine de la recherche scientifique et de l'évaluation écologique du milieu, elle aboutit aujourd'hui à une politique commune exemplaire qui traduit la volonté d'intégration du plus grand nombre des activités sur ce territoire. Certes parallèlement le fait que les trois États

soient membres de l'Union Européenne a facilité les rapprochements et les harmonisations puisqu'ils devaient appliquer les directives communautaires sur l'environnement, en particulier dans cette zone, celles sur les oiseaux sauvages de 1979, sur les habitats naturels de 1992, sur les études d'impact de 1985 et 1997, sur l'eau etc.

C'est ainsi que la 8^e Conférence gouvernementale trilatérale réunie à Stade (Allemagne) a adopté le 22 octobre 1997 un Plan pour la mer de Wadden en visant dans le texte de la Déclaration ministérielle : la convention sur la diversité biologique et le chapitre 17 de l'agenda 21. La Déclaration se présente comme un bon exemple de gestion internationale d'une ressource commune partagée.

Le Plan fixe des objectifs communs pour les trois États membres et pour l'action des organes de coopération. Il formalise en quelque sorte l'accumulation des acquis de la coopération internationale pour la conservation de la nature depuis vingt ans. Cependant l'intégration est loin d'être vraiment totale. Il reste de grandes différences d'intervention entre chacun des trois partenaires. Le plan se présente toutefois comme l'expression d'une volonté politique réelle d'une gestion intégrée pour l'ensemble de la zone. Pour certains, c'est encore insuffisant et il faudrait transformer l'ensemble en franchissant une nouvelle étape qui serait la signature d'un véritable traité international.⁴⁵

Depuis la Conférence gouvernementale trilatérale de Leewarden en 1994, les trois États se sont mis enfin d'accord sur la zone réellement couverte par la coopération trilatérale. Il s'agit en mer de la zone de 3 milles à partir des lignes de bases, des eaux intérieures, des lignes de côte jusqu'aux plus hautes marées, des zones terrestres faisant partie des sites Ramsar et des zones de protection au titre des directives communautaires sur les oiseaux sauvages et sur les habitats naturels et de toutes les îles habitées ou non. Le plan de Stade de 1997 s'applique donc sur ce territoire ainsi délimité qui intègre effectivement la zone maritime et la zone terrestre contiguë. Les objectifs globaux poursuivis sont les suivants :

1. Assurer un environnement sain qui maintienne la diversité des habitats et des espèces, son intégrité écologique et renforce le sentiment d'une responsabilité collective.
2. organiser une utilisation durable de la zone
3. maintenir et renforcer les valeurs écologiques, économique, historico-culturelle et sociales ainsi que la volonté de protection du caractère côtier de la zone tout en satisfaisant les aspirations et les loisirs des habitants et des usagers.

⁴⁵ Karel van der Zwiep, Trilateral convention on the protection of the Wadden sea Region, final draft, Wadden Society, 1999 ; Congrès international : « Protection of the Wadden sea : trilateral or European ? », Groningen, Pays-Bas, 1^{er} mars 2002

4. organiser la gestion intégrée des activités humaines en prenant en compte les relations socio-économique et écologiques entre la zone de la mer de Wadden et les territoires contigus.
5. instituer une communauté d'intérêt, informée ,impliquée et engagée.

Le Plan se définit lui-même comme un accord politique qui sera mis en œuvre par les trois États en coopération et individuellement et par les diverses autorités nationales compétentes sur la base du droit existant et grâce à la participation des groupes d'intérêt. L'exécution du plan ne doit pas interférer avec la législation existante concernant la navigation maritime, la gestion des routes de navigation ; la gestion portuaire, le contrôle des catastrophes, les services de secours en mer et les divers aspects de la sécurité intérieure et extérieure. Sept principes directeurs ont été adoptés par la conférence de Esbjerg de 1991 et sont repris dans le Plan⁴⁶ :

1. le principe de prise de décision prudente qui implique de ne prendre de décisions que sur la base de l' information la plus fiable.
2. le principe de protection qui doit conduire à ce que les activités potentiellement dommageables pour la mer de Wadden soient interdites.
3. le principe de précaution qui consiste à éviter des activités qui sont présumées avoir des effets négatifs importants sur l'environnement même s'il n'y a pas de preuves suffisantes d'un lien de causalité entre ces activités et leur impact négatif.
4. le principe de délocalisation qui consiste à déplacer les activités dangereuses pour la mer de Wadden vers des zones où elles causeront moins d'impact sur l'environnement.
5. le principe de compensation au nom duquel les effets néfastes d'activités qui ne peuvent pas être évitées doivent être compensés
6. le principe de restauration qui permet de remettre en état un site affecté là où il est démontré par des études préalables que la situation actuelle l'exige.
7. le principe de meilleur technologie disponible et de meilleure pratique environnementale tel qu'il sont définis par la convention de Paris.

Le Plan est structuré autour des diverses action prioritaires arrêtées :

- ✓ paysage et culture
- ✓ eau et sédiments
- ✓ zones humides
- ✓ estran
- ✓ plages et dunes
- ✓ estuaires

⁴⁶ Folkert de Jong, *The wise-use concept as a basis for the conservation and management of the Wadden sea*, *International Journal of estuarine and coastal law*, vol.7 n°3, 1992, p.175

- ✓ zones maritimes
- ✓ zones rurales
- ✓ oiseaux
- ✓ mammifères marins

Pour chacun de ces secteurs, le Plan précise la situation et le statut, puis fixe les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. A ce titre il énonce des directives ou même des interdictions en distinguant ce qui relève de la politique trilatérale de gestion et les projets et actions à prendre en commun. Ainsi par exemple à propos de « paysage et culture », le Plan indique au niveau de la politique trilatérale que la construction d'éoliennes dans les zones de conservation est interdite et que dans le reste du territoire de Wadden la construction n'est autorisée que si les valeurs écologiques et le paysage ne sont pas négativement affectés. A propos de l'eau, le Plan se réfère aux textes communautaires et à certaines conventions internationales pour rappeler aux trois États leurs obligations⁴⁷. Il vient ainsi d'en résulter qu'en décembre 2001 le gouvernement des Pays-Bas a refusé l'autorisation demandée par une compagnie d'exploitation de gaz off shore dans la mer de Wadden.

La volonté politique de coopération a bien entendu été le moteur le plus fort pour permettre une coopération concrète sur une zone fragile. La durée de l'expérience est la traduction de sa réussite. Qu'elle se transforme ou non à l'avenir en un mécanisme conventionnel, elle gardera les acquis d'une habitude de travailler ensemble, d'informer systématiquement les partenaires des projets nouveaux et de coordonner les initiatives. Il est intéressant de noter que cette coordination, qui est au cœur du processus de gestion intégrée des zones maritimes et côtières s'applique non seulement au niveau des administrations nationales, mais touche aussi les administrations régionales et locales ainsi que la participation des trois États aux organisations internationales et aux conférences internationales qui touchent de près ou de loin la zone de la mer de Wadden. C'est grâce à leur action coordonnée que les trois États ont pu proposer à L'UNESCO d'inscrire la mer de Wadden au patrimoine commun mondial, leur demande a été nommée en 2001 et devrait être entérinée officiellement en 2002.

⁴⁷ Folkert de Jong, Ecological quality objectives for marine coastal waters : the Wadden sea experience, *International Journal of Estuarine and coastal law*, vol 7 n°4, 1992, p.255