

La protection de jure des îles à travers le protocole sur la gestion intégrée de la zone côtière

La protection *de jure* des îles par la convention de Barcelone survient grâce à l'adoption du protocole sur la GIZC qui prévoit *expressis verbis* l'inclusion des îles dans son champ d'application. De plus, un article énonce que les États doivent assurer une protection spéciale des îles. La GIZC est pour la Méditerranée un outil inévitable, le seul moyen de contrôler la pollution et modérer les pressions anthropiques. La fréquentation excessive des côtes méditerranéennes impose une approche intégrée d'aménagement du littoral qui n'interdit pas les activités humaines, mais y intègre la protection de l'environnement (§ 1). La GIZC doit être adaptée aux réalités des îles, qui dépendent davantage des activités littorales. Les dispositions du protocole spécifiquement prévues pour la protection des îles permettent certaines adaptations (§ 2).

§ 1. La GIZC, nécessaire en Méditerranée en tant qu'outil qui combine aménagement et protection

La nécessité de la GIZC pour la *mare nostrum* est mise en relief par le fait que cet outil a été proposé à un niveau global, mais a abouti à l'adoption d'un instrument juridique contraignant seulement en Méditerranée (A). Le contenu du protocole est souple, mais contraignant (B).

Un outil proposé à l'international, un protocole adopté en Méditerranée

L'adoption du protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée (protocole GIZC) a été longtemps attendue et sa mise en vigueur n'a été ni facile ni rapide. L'idée d'un protocole sur le littoral a été formulée en 2001³⁹⁸. Le protocole méditerranéen est

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

finalement adopté à Madrid le 21 janvier 2008 et est entré en vigueur le 24 mars 2011. Il est actuellement ratifié par 10 parties, dont l'Union européenne³⁹⁹. Le protocole méditerranéen réalise les objectifs de la convention de Barcelone relatifs à la protection du littoral, mais il s'inscrit également dans un cadre plus large puisqu'il met en œuvre certains aspects du chapitre 17 de l'Agenda 21 (1). L'outil de la GIZC s'avère davantage nécessaire pour les îles, comme illustré par les actions au niveau global (2).

Un protocole inédit, traduisant les engagements de *soft law* en droit conventionnel

Le protocole méditerranéen sur la GIZC tient, en premier lieu, à réaliser un outil juridique proposé au niveau international dès les prémices du droit de l'environnement. La gestion intégrée de la zone côtière est en effet un concept développé lors du Sommet de la Terre, tenu à Rio de Janeiro en 1992, et explicité au Chapitre 17 de l'Agenda 21⁴⁰⁰.

Cette notion désigne un processus dynamique, multidisciplinaire et interactif qui promeut la gestion durable des zones côtières. La GIZC en Méditerranée est un outil à finalité précise : produire un changement sur le terrain. La mise en place des instruments juridiques qui permettent un équilibre parfait entre protection de l'environnement et activités humaines est décrite dans le protocole, élaboré par un groupe d'experts internationaux présidé par le Professeur M. Prieur⁴⁰¹.

En pratique, la GIZC exige l'adoption d'une législation et d'un plan d'aménagement qui prend en compte tous les usages de la côte. Le protocole de Madrid transcrit bien la richesse de l'approche intégrée. C'est « un processus dynamique de gestion et d'utilisation durable des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de

399 Statut des protocoles de la Convention de Barcelone le 22 juillet 2016.

400 PNUE, *Agenda 21, Chapitre 17A*, Conférence pour l'environnement et le développement, Rio di Janeiro, 1993.

401 Le groupe d'expert était composé, entre autres, par Michel Prieur (France), Tullio Scovazzi (Italie), S. Bouraoui (Tunisie), José Juste Ruiz (Espagne).

certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre »⁴⁰².

Nous pouvons en déduire qu'une zone côtière est gérée de manière intégrée quand son plan d'aménagement est adopté par les autorités compétentes après avoir consulté un public concerné et préalablement informé, après avoir pris connaissance de l'état de l'environnement et des enjeux locaux et globaux, et après avoir considéré toutes les usages, les acteurs et les pressions exercées dans la zone. L'autorité qui adopte le plan prévoit des mécanismes de mise en œuvre, de contrôle et de suivi du plan, ainsi que de futurs besoins d'adaptation. Le plan est élaboré dans l'objectif de protection de la biodiversité et de préservation de l'environnement pour les générations présentes et futures. Par ailleurs, le plan couvre la zone qui est à l'interface entre mer et terre, et donc concerne aussi bien le milieu marin que terrestre.

Afin de réussir la prise en compte simultanée sur un même espace de plusieurs usages ou intérêts conflictuels, le protocole prévoit à la fois la formulation d'une stratégie nationale de GIZC⁴⁰³ ainsi qu'un cadre régional commun de GIZC⁴⁰⁴, dépassant ainsi le champ classique du droit international. Sa mise en œuvre dépend d'une **coopération interétatique** plus étroite qui nécessite une nouvelle gouvernance internationale. Ainsi, plusieurs organisations constatent que l'évolution juridique et institutionnelle garantissant la mise en œuvre du protocole nécessite la création de nouveaux outils juridiques⁴⁰⁵. De plus, le protocole énonce des normes d'aménagement et de gestion des espaces, qui relèvent traditionnellement des compétences nationales⁴⁰⁶. Or, ce qui rend le protocole encore plus inédit est que la pénétration terrestre vient d'une convention dédiée, à l'origine, au seul droit de la mer⁴⁰⁷. Le protocole est considéré comme un succès de la coopération environnementale en Méditerranée, précisément en ce qu'il consacre le principe d'une action intégrée de protection du territoire côtier et de la

402 Protocole GIZC, article 2 point f.

403 Protocole GIZC, Art. 18.

404 Protocole GIZC, Art. 17.

405 Voir BOELAERT-SUOMINEN, S. et CULLINAN, C., *Legal and institutional aspects of intergrated coastal area and management in national legislation*, Rome, FAO, 1994, Recommandation du Conseil de l'OCDE du 23 juillet de 1992.

406 Cependant cette pratique existe finalement dans d'autres conventions, comme la Convention Alpine de 1991.

407 PRIEUR, M., *Droit de l'environnement, droit durable*, Op. Cit., p. 812.

mer⁴⁰⁸.

2. Un outil difficile à mettre en œuvre, mais nécessaire, spécialement pour les îles

L'outil de la GIZC est obligatoire pour les côtes méditerranéennes, qui abritent 136 millions d'habitants⁴⁰⁹. Le protocole de Madrid répond à la considération de la zone côtière comme un ensemble et c'est pourquoi il constitue la pierre angulaire d'une nouvelle approche de protection de l'environnement. Espace longtemps considéré comme morcelé et manquant de cohérence juridique⁴¹⁰, la zone côtière « n'est ni une ligne, ni une simple portion de terre émergée ou semi immergée, mais une zone, un espace où sept milieux différents s'y rencontrent : la surface du sol, la surface de l'eau, l'espace aérien terrestre, l'espace aérien marin, le socle continental, le socle sous-marin et la masse marine »⁴¹¹. En reconnaissant la complexité de cette zone au niveau international, le protocole légitime le besoin de prendre en compte les interactions entre les éléments naturels et l'activité humaine.

Cependant, la mise en œuvre du protocole est discutable, car très peu de pays l'ont ratifié. Parmi les pays qui ont des îles, le protocole est ratifié seulement par la France, l'Espagne, la Croatie, l'Albanie et la Syrie⁴¹². En conséquence, le protocole n'est pas ratifié par les pays comprenant les zones côtières les plus étendues, comme la Grèce, Malte, la Tunisie, l'Italie et Chypre (qui ne l'a même pas signé).

La problématique de la zone côtière est pourtant centrale dans toutes les îles. La gestion intégrée de cette zone se révèle encore plus importante dans les îles qu'en région continentale, en raison de l'étendue de leurs zones côtières, de taille souvent plus conséquente que leurs arrière-pays. Les îles océaniques, les atolls, ne comptent pas d'arrière-pays. En milieu

408 ANDREONE, G., CATALDI, G., « Regards sur les évolutions du droit de la mer en Méditerranée », *Annuaire Français de Droit International (AFDI)*, 2010, n°56, p. 20.

409 COUDERT É., « Le littoral méditerranéen : un espace convoité », *Aménagement et nature*, n° 121, 1996, p. 33.

410 GHEZALI M. *Gestion Intégrée des zones côtières : l'approche statuaire de la zone côte-d'Opale*, Université du Littoral côte-d'Opale, 2000, p. 7.

411 DEJEANT-PONS M., « Les espaces côtiers : aspects juridiques internationaux », in *Bordomer 92*, Actes des rencontres internationales d'océanologie, 1992.

412 Cependant, l'Albanie et la Syrie ont très peu d'îles. Une seule pour la Syrie, et trois pour l'Albanie.

insulaire méditerranéen, la majorité des îles étant limitées par les contraintes du relief, la vie économique est concentrée dans ce milieu fragile entre le domaine terrestre et le domaine marin. La problématique de la zone côtière ne se pose donc pas de la même manière aux îles et aux continents, parce que les activités humaines que les autorités sont appelées à gérer dans les zones littorales insulaires et continentales ne sont pas les mêmes. Dans une île sans arrière-pays, ou avec un arrière-pays inaccessible, les activités économiques seront en effet nécessairement concentrées sur le littoral.

Cette particularité de la gestion intégrée dans les îles est reconnue au niveau mondial. Le Plan d'Action des Petits États insulaires en Développement (PEID), adopté en 1994 lors de la Conférence mondiale sur le développement durable des PEID tenue à la Barbade, identifie la gestion des ressources côtières comme un enjeu majeur pour les petites îles et préconise « d'établir et d'appliquer des plans et des stratégies de gestion intégrée des zones côtières »⁴¹³. Le texte précise que « l'absence d'approche intégrée de la gestion côtière limite l'efficacité des mesures de gestion passées et présentes. Il en résulte de plus en plus une dégradation des habitats côtiers par la pollution, une surexploitation des ressources naturelles et des conflits de plus en plus importants entre les utilisations concurrentes de ces ressources »⁴¹⁴.

Ces mêmes risques, tels que la dégradation d'habitats, le dépassement de la capacité de charge du territoire, l'épuisement des ressources naturelles ou l'érosion sont aussi envisagés dans les îles de la Méditerranée. La capacité de charge du milieu insulaire est beaucoup plus réduite que celle des continents, en raison des limites territoriales⁴¹⁵. C'est pourquoi l'application du protocole de Madrid aux îles est cruciale. La question est de savoir si les besoins et les vulnérabilités accrues des îles sont pris en compte dans le cadre du protocole GIZC de la Méditerranée, comme stipulé dans le Préambule qui énonce que l'approche spécifique et intégrée doit prendre en compte les « besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques »⁴¹⁶.

413 *Programme d'Action pour le développement durable des Petites États insulaires en Développement*, Bridgetown, Barbade 26 avril-6 mai 1994, § 26, A (i).

414 *Ibid.*, § 26.

415 CAZES-DUVAT, V., *Développement soutenable et capacité de charge des littoraux en milieu tropical insulaire : l'exemple de l'île de Mahé (archipel des Seychelles, Océan Indien)*, Laboratoire de Géographie et de l'Environnement Naturel, Université de La Réunion, 1998.

416 Protocole GIZC, *Op. Cit.*, Préambule.

Le protocole GIZC rapproche la terre de la mer, en prévoyant de protéger « la terre de la mer », c'est-à-dire le littoral. Le processus de la gestion intégrée inclut une large gamme de politiques, et c'est dans ce cadre de protection ciblée géographiquement que les îles sont évoquées. Terres dotées des espaces littoraux extrêmement étendus proportionnellement à leur taille, l'île entre manifestement dans le champ d'application et les objectifs du protocole GIZC.

B. Un protocole souple, mais contraignant

Le protocole de Madrid a un côté souple, car il permet aux États d'adapter son champ d'application et de déterminer les autorités compétentes pour sa mise en œuvre. Il contient également un côté ferme, au niveau des obligations de résultat. Ces aspects exigeants peuvent se voir reconnaître un effet direct par les juridictions nationales ou internationales⁴¹⁷. Globalement, son contenu est exhaustif (1) et les obligations qu'il impose aux États sont précises (2).

1. Un contenu exhaustif

Le protocole est divisé en sept parties et il décrit tous les aspects de la gestion intégrée. La première partie (Dispositions générales) contient notamment le champ d'application, les objectifs et les principes. Trois types de dispositions émergent des principes et objectifs du protocole, à savoir les dispositions environnementales proprement dites, les dispositions institutionnelles et les dispositions d'intégration.

Les objectifs environnementaux sont ceux qui visent à la protection d'un élément de la nature, tels que l'objectif de « préserver les zones côtières pour le bénéfice des générations présentes et futures »⁴¹⁸ ou bien le principe de « prendre spécialement en compte la richesse biologique,

417 PRIEUR, M., « Le protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la méditerranée », *RJE*, n° spécial 2012, p. 215-24.

418 Art. 5 b) du Protocole GIZC.

la dynamique et le fonctionnement naturels de la zone intertidale [...] »⁴¹⁹.

Les objectifs institutionnels sont ceux qui visent à améliorer la gouvernance, par exemple l'objectif « d'assurer la cohérence entre les initiatives publiques et privées et entre toutes les décisions des autorités publiques, aux niveaux national, régional et local, qui affectent l'utilisation de la zone côtière »⁴²⁰.

Les objectifs d'intégration sont ceux qui visent à améliorer l'interaction entre l'homme et le milieu, tel que la prise en compte de « l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière »⁴²¹.

La seconde partie vise les éléments de la zone côtière. L'article 8 § 2 énonce que les parties doivent instaurer une **zone non constructible** de 100 m dans les zones côtières. Il s'agit d'une pratique de plus en plus courante dans les politiques côtières en ce qu'elle remplit plusieurs objectifs, comme la préservation de la biodiversité et la protection contre le risque d'érosion⁴²². Le protocole de Madrid est pourtant le premier accord international à institutionnaliser cette zone⁴²³. L'article 8 § 2 du protocole énonce que les Parties « instituent une zone non constructible dans les zones côtières à compter du niveau atteint par le plus grand flot d'hiver. Compte tenu notamment des espaces directement et négativement affectés par les changements climatiques et les risques naturels, cette zone ne pourra être d'une largeur inférieure à 100 mètres sous réserve des dispositions de l'alinéa b ci-dessous. Les mesures nationales fixant cette largeur avec davantage de rigueur continuent à s'appliquer ». Les îles peuvent constituer une exception qui justifierait une largeur inférieure de la norme de 100 mètres, puisqu'elles présentent « des contraintes géographiques particulières », comme celles indiquées à l'alinéa b de l'article 8§2.

Cependant, le protocole n'adopte pas de méthodologie spécifique et intégrée pour déterminer

419 Art. 6 a) du Protocole GIZC.

420 Art. 5 f) du Protocole GIZC.

421 Art. 6 b) du Protocole GIZC.

422 ROCHETTE J., PUY-MONTBRUN G., WAMAERE M., BILLE R., « Coastal setback zones in the Mediterranean : A study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol », *Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)*, Analyses n° 05/10, 2010, p. 6.

423 SYLAIOS G., *Bridging the Implementation Gap – an Innovative Approach to Coastal Setbacks definition*, Présentation lors de la conférence du projet Mare Nostrum, Alexandroupolis, février 2014, p. 5.

la désignation de la zone non constructible, ce qui rend la disposition difficile à appliquer⁴²⁴. Des initiatives européennes existent pour la détermination d'un cadre méthodologique pour la définition de la zone non constructible⁴²⁵. Cependant, chaque État est libre de décider les données prises en compte pour définir la zone. À ce jour, la majorité des pays méditerranéens ont déjà défini des zones non constructibles.

La troisième partie énonce les instruments de la GIZC, tels que l'élaboration de stratégies nationales que chaque État doit élaborer ou renforcer. Le protocole suggère la mise en place d'une politique foncière qui favorise l'acquisition, la cession ou le transfert de biens au profit du domaine public afin de conserver la côte et garantir le libre accès au rivage (art. 20).

La quatrième partie sur les risques affectant la zone côtière vise les actions que les parties doivent entreprendre afin de diminuer les risques liés aux aléas naturels, tel que l'érosion côtière ou les catastrophes naturelles. L'accent est mis sur les méthodes de suivi des évolutions de la côte et sur la coopération nécessaire pour faire face à ces problèmes.

La coopération internationale fait l'objet de la cinquième partie, centrée sur l'échange d'information et la coordination des plans et stratégies transfrontières.

Les deux dernières parties du protocole règlent les questions institutionnelles et finales. L'article 31 énonce, par exemple, l'obligation de *reporting* sur la mise en application du protocole, mais il ne définit pas la périodicité de ces rapports obligatoires.

La coordination institutionnelle est assurée par le CAR/PAP, centre d'activités régional. L'adoption de la gestion intégrée en tant qu'outil de planification s'inscrit dans la continuité du travail initié par le PAM dès sa création. En premier lieu, parce que « la planification intégrée du développement » est un des quatre chapitres adoptés par la première réunion des États méditerranéens tenue à Barcelone en 1975⁴²⁶. En second lieu, parce que l'adoption de

424 Mare nostrum project, second rapport, *Existing Practices and Impediments to Implementation : the local and Cross-national level*, 2015, p. 265, 266.

425 L'objectif du projet Mare Nostrum, financé par l'E et entrepris dans tout le bassin Méditerranéen. La première partie du projet est complétée et le rapport est accessible au site du projet, <http://marenostrumproject.eu>

426 DEAJEANS-PONS, M. *La Méditerranée en droit international de l'environnement*, Op. Cit., p. 86.

« mesures concrètes de planification progressive et intersectorielle »⁴²⁷ était la raison pour laquelle le Centre d'activités régional pour le Programme d'Action Prioritaires (CAR/PAP) a été fondé. Sa création a été convenue très rapidement après la mise en place du PAM, à savoir lors de la deuxième réunion des États, tenue à Split en 1977⁴²⁸. Ceci démontre que la planification intégrée faisait partie des idées fondatrices du Plan d'Action.

La fondation du, CAR/PAP a été suivie par l'établissement du Programme d'Aménagement Côtier (PAC) en 1989⁴²⁹. Le PAC est un programme centré sur la réalisation des projets pratiques de gestion côtière, sur des zones précises, proposées par les parties contractantes et approuvées par la COP. Le CAR/PAP est l'organisme responsable d'assister les pays à mettre en œuvre des PAC. La gestion intégrée était déjà une priorité du, CAR/PAP, qui avait comme objectif de promouvoir cette méthode en tant qu'outil de base pour réussir le développement soutenable des côtes⁴³⁰. Ce qui change avec l'adoption du Protocole de Madrid, est que les PAC sont désormais obligatoirement réalisés en appliquant la gestion intégrée des zones côtières comme instrument principal. En outre, les objectifs du, CAR/PAP ont été réorganisés en 2009 afin de répondre aux besoins du Protocole⁴³¹. Jusqu'à aujourd'hui, le CAR/PAP a mené seize projets d'aménagement côtier et deux autres sont en cours.

2. Des obligations précises pour les États

L'adoption du Protocole GIZC implique **trois principales modifications** que les Parties contractantes doivent retranscrire dans leurs droits nationaux respectifs. La première concerne l'intégration des dispositions du Protocole dans les droits nationaux. À ce titre, l'adoption des règles spécifiques à la GIZC peut s'avérer nécessaire. La seconde est l'adoption d'un instrument juridique qui garantira la possibilité de mettre en place la GIZC, c'est-à-dire une stratégie nationale et (ou) les plans et programmes. La dernière est la désignation ou la

427 UNEP/IG.74/INF.10, du 14 août 1987, § 49.

428 Le PAP/RAC a été fondé à Split, lors de la réunion Interministérielle de 21 février 1977, UNEP/IG.5/7 § 54.

429 Ces programmes sont plus couramment connus avec l'abréviation anglaise : CAMP (Coastal Area Management Programme).

430 UNEP/MAP, *Coastal Area Management Programmes : Improving the Implementation, Report and Proceedings of the MAP/PAP/METAP Workshop, Malta, January 17-19 2002*, p. iii.

431 UNEP(DEPI)/MED IG.19/8 adopté lors de la 16^e COP de la Convention de Barcelone, tenue à Marrakech en 2009.

constitution de l'autorité qui aura la compétence d'élaborer et mettre en place des instruments juridiques qui dérivent du Protocole.

Ces obligations sont attendues par les pays ayant ratifié le protocole, mais une particularité existe concernant les pays membres de l'UE. La ratification du protocole par l'UE⁴³² signifie que les États sont liés par le protocole puisqu'il devient un acquis communautaire. Le Protocole GIZC est un accord mixte, puisqu'il contient des matières qui relèvent de la compétence de l'Union (environnement, pêche) et d'autres de la compétence des États (culture, tourisme). Selon la jurisprudence de la CJUE, les accords mixtes ne doivent pas nécessairement être transposés par un instrument de droit dérivé pour être pleinement intégré dans le droit de l'UE, si le traité ou une de ses dispositions a un effet direct⁴³³. Par conséquent, tous les États membres sont liés par les obligations du protocole qui relèvent de la compétence de l'Union⁴³⁴, même s'ils ne l'ont pas ratifié. C'est le cas de la Grèce, qui sans avoir ratifié le protocole, considère qu'il est un acquis communautaire et essaye de l'appliquer.

Par ailleurs, l'Union européenne avait déjà adopté en 2002 ses propres instruments juridiques qui préconisent la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières de l'Europe⁴³⁵. La GIZC s'inscrit en effet dans la tendance législative « d'eupérisation » de la planification. À l'instar de la planification maritime, telle qu'énoncée par la directive 2014/89/UE⁴³⁶, la planification de la zone côtière suit les mêmes règles dans l'ensemble du territoire de l'Union. La cohérence, la coordination et la transparence des décisions de planification et de gestion des espaces maritimes et littoraux de l'Europe se trouvent parmi les objectifs de ces deux instruments juridiques⁴³⁷. Qui plus est, ces initiatives sont fondées sur l'approche écosystémique⁴³⁸. Notion abstraite et critiquée, l'approche écosystémique permet,

432 Le Protocole a été publié au JOUE L 034 du 4 février 2009 et le 13 septembre 2010 le Conseil de l'UE, a adopté la décision de : ratification du Protocole GIZC (décision du Conseil 2010/631/UE).

433 CJUE, 15 juillet 2004, *Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région contre Électricité de France (EDF)*, aff. C-213/03, Rec. 2004 I-07357.

434 Pour les dispositions de compétence partagée on applique le principe de subsidiarité.

435 Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, 2002/413/CE, JOCE L 148/24.

436 Directive 2014/89/UE du Parlement Européen et du Conseil du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOEU L 257/135 du 28-08-2014.

437 Considérant (2) de la directive 2014/89/UE et art. 5 f), 6 b), e) du Protocole GIZC.

438 Considérant (14) de la directive 2014/89/UE.

selon l'UE, de garantir que la pression collective résultant des activités humaines soit maintenue à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique et d'éviter que la capacité des écosystèmes marins à réagir aux changements induits par la nature et par les hommes soit compromise, tout en permettant l'utilisation durable des biens et des services marins par les générations actuelles et à venir⁴³⁹.

Par conséquent, la ratification par l'Union facilite la mise en œuvre du protocole pour les États membres. Les États doivent cependant préparer des études de faisabilité afin de déterminer quels changements législatifs sont nécessaires pour assurer la conformité du droit interne avec le protocole⁴⁴⁰.

Bien que la ratification du protocole par l'Union donne une solution quant à l'adoption du cadre juridique, cette solution ne s'applique pas à l'adoption de **l'instrument juridique** ou à la désignation de l'entité compétente. Chaque pays doit adapter son droit national pour permettre l'instauration des documents de planification régionale et élaborer les documents. En effet, parmi les instruments juridiques qui mettent en place le Protocole, les documents de planification ont un rôle central. Le texte ne précise pas quel type de document serait idéal pour la mise en place des objectifs du protocole, il fait uniquement une référence aux « stratégies, plans et programmes côtiers » que les autorités nationales doivent élaborer⁴⁴¹. Cependant, le Protocole établit clairement que la planification de la zone côtière doit reposer sur une gouvernance partagée, entre autorités nationales et locales⁴⁴².

La désignation des **autorités compétentes** pour la mise en œuvre de la GIZC reste une obligation à la charge de l'État. En effet, en ratifiant le protocole, l'Union européenne n'a pas

439 Art. 3 §1 de la Directive-cadre 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»), JOUE L 164/19 du 25-06-2008.

440 ROCHETTE, J., BILLE, R., « Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol : At the crossroads between the rationality of provisions and the logic of negotiations », *IDDRI*, 2010, p. 32.

441 Art. 7 § 1, c du Protocole GIZC.

442 DROBENKO, B. « Entre écosystèmes et territoires : quelle planification pour les espaces relevant de la GIZC ? », *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, Hors-serie 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 30 juin 2016.

précisé quelle sera l'« entité côtière compétente » pour mettre en œuvre la GIZC. L'obligation d'établir une autorité compétente au niveau national a conduit certains pays à créer des autorités côtières et d'autres à transférer cette compétence à des autorités existantes. La région Sardaigne a fondé le Conservatoire des côtes de Sardaigne⁴⁴³ et le Centre pour l'évaluation et le monitoring côtier⁴⁴⁴, deux structures qui ont pour objectif la mise en œuvre de la GIZC. La Tunisie, qui n'a pas ratifié le protocole, prépare néanmoins le cadre législatif et institutionnel pour sa mise en œuvre. L'APAL (Agence de Protection et d'Aménagement du Littoral), qui a pour mission de protéger et surveiller le littoral, sera l'autorité compétente.

§ 2. Les dispositions spécifiques aux îles

Les îles sont au centre de la convention de Barcelone, mais les outils que la convention propose ne sont que partiellement exploités. L'outil de la GIZC est relativement développé dans les îles, offrant des perspectives importantes pour leur gestion intégrée. Le premier élément du protocole GIZC qui favorise son application aux îles est son champ d'application, qui s'avère être particulièrement intéressant, puisqu'il est *de facto* élargi (A). Le second élément est la protection spéciale que les parties doivent assurer pour les îles, qui est requise par l'article 12 (B).

A. Un champ d'application adéquat à la prise en compte des interactions terre-mer

Le champ d'application du protocole GIZC est très large, mais il laisse la liberté aux États de le délimiter (1). De plus, le protocole prévoit la possibilité de son adaptation pour les îles (2).

443 La Conservatoria delle coste est fondé en 2007. Pour plus d'information v. ROCHETTE, J., « Le conservatoire des côtes de Sardaigne : Une institution hybride », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement* 12, n° 3, 2008, pp. 277-79.

444 SATTA, A., « Sardinian Center for Coastal Monitoring and Assessment », in Luigi E. Cipriani, *Coastal Erosion Monitoring: A Network of Regional Observatories : Results from ResMar Project "Réseau Pour L'environnement Dans L'espace Maritime*, Regione Toscana, 2013, pp. 111-124.

1. Un champ d'application large, mais souple

Conformément au premier article de la Convention de Barcelone, le champ d'application géographique est la zone de la mer Méditerranée avec ses golfes et mers. Le texte précise que la limite occidentale est le méridien qui passe par le phare du cap Spartel à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale est constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale⁴⁴⁵. De plus, les parties peuvent étendre le champ d'application au littoral⁴⁴⁶.

Comme nous avons déjà évoqué, le protocole GIZC élargit le champ d'application général de la Convention. Ce protocole s'applique, bien étendu, à la zone côtière qui est définie dans le texte conventionnel de manière flexible, mais précise⁴⁴⁷, comme une limite « vers la mer » et une limite « vers la terre ». Conformément à l'article 3§1, vers la mer, la zone côtière est définie par la limite extérieure de la mer territoriale. Vers la terre, elle est définie par la limite des *entités côtières compétentes* telles que désignées par les parties⁴⁴⁸. Selon l'interprétation de cette disposition, élaborée par le PNUE, les entités côtières sont « les municipalités, dans plusieurs États méditerranéens, ou les autres unités correspondantes, dans d'autres États de la région, telles que les wilayas et les comtés »⁴⁴⁹.

L'application de cette interprétation de l'entité côtière aux îles donne des résultats surprenants puisque dans la plupart des cas, l'entité côtière comprend la totalité de l'île. En conséquence, il est très courant que le protocole GIZC se trouve appliqué *dans l'ensemble du territoire des îles*. Par exemple, le premier niveau d'administration dans les îles grecques est toujours une entité côtière⁴⁵⁰. Même dans le cas de grandes îles comme la Crète, le protocole est appliqué à la totalité du territoire – à l'exception de trois seuls dèmes (v. carte 5). En revanche, Majorque

445 Art. 1, Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

446 Art. 1 § 2 *ibid.*

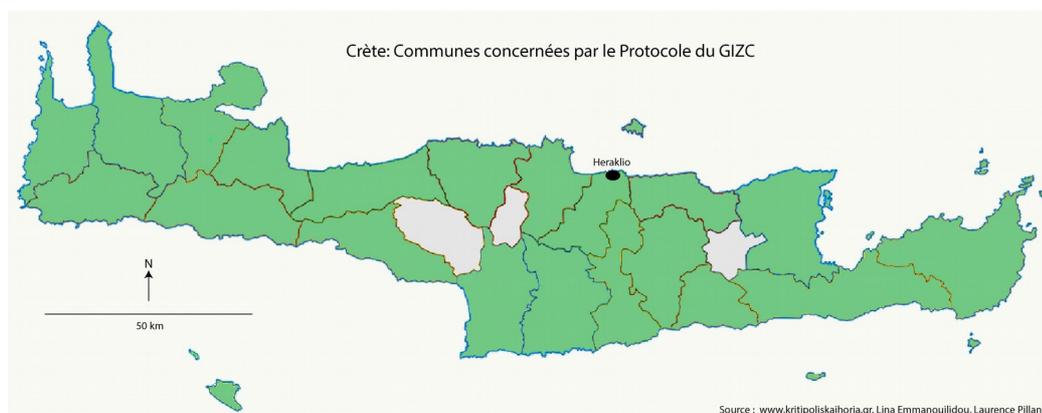
447 ROCHETTE, J., BILLE, R., « Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol : At the crossroads between the rationality of provisions and the logic of negotiations », *Op. Cit.*, p. 31.

448 Art. 3 § 1 du protocole relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée.

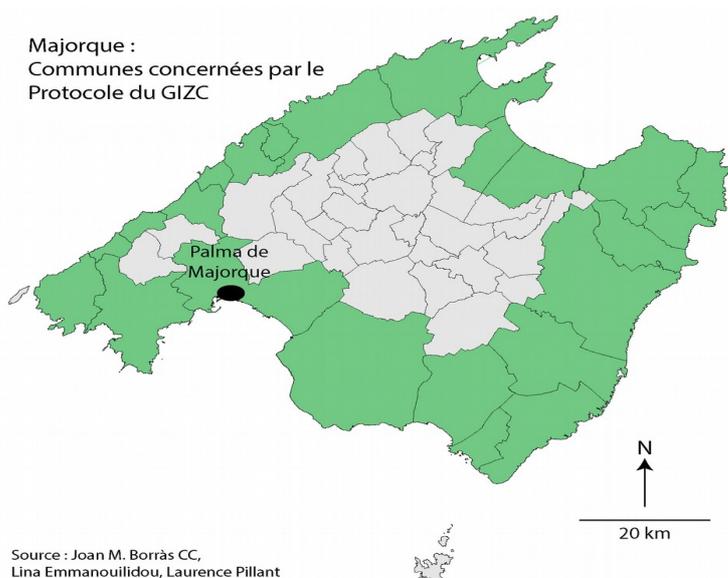
449 PAM/PNUE, *Projet de protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée*, Réunion des Points Focaux du PAM, Athènes, Grèce, 21-24 septembre 2005, UNEP (DEC)/MED WG. 270/5, 21 juin 2005, p. 24.

450 Ceci est ainsi depuis l'adoption de la loi 3852/2010, dite « programme Kallikratis », qui reconfigure les entités administratives du pays.

n'applique pas le protocole dans l'ensemble de son territoire, puisqu'elle comprend plusieurs petites communes (v. carte 6).



Carte 5 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC en Crète, Grèce



Carte 6 : En vert, le champ d'application du protocole GIZC à Majorque, Iles Baléares, Espagne

Le Protocole confie la compétence de mise en œuvre de la GIZC aux « entités côtières compétentes ». Reste donc à savoir si l'entité côtière *compétente* est l'entité qui a la compétence pour l'*exécution* des mesures de gestion du littoral ou l'entité qui a la compétence pour l'*élaboration* du plan de gestion.

Suivant le même esprit de flexibilité, la réponse doit être apportée par les parties contractantes. Les États peuvent fixer des limites différentes de celles annoncées dans le texte

lors de la ratification du protocole, et « à tout autre moment par la suite »⁴⁵¹. À notre avis, cette disposition met en péril la sécurité juridique, puisqu'il implique que le champ d'application du protocole peut être modifié à tout moment et sans cesse. Cependant, selon la doctrine, la notion même de sécurité juridique doit être écartée du système moderne d'élaboration des normes puisqu'elle n'est plus d'actualité : cette notion a été construite sur une base d'individualisme possessif des éléments de la nature, dans une ère où les ressources naturelles semblaient infinies⁴⁵². La disposition relative au champ d'application du protocole semble appartenir à une nouvelle catégorie de « constitutionnalisation », où les normes sont dynamiques, puisqu'elles s'adaptent aux besoins étatiques.

2. Un champ flexible pour les îles

Le protocole précise que la désignation de limites différentes de celles prévues initialement est possible. La partie contractante doit seulement déclarer les limites choisies au moment de la ratification du protocole. Pour une limite différente vers la mer, le protocole énonce simplement que la partie doit le déclarer. En revanche, la taille vers la terre peut être différente, afin de s'adapter aux particularités nationales et locales et atteindre des objectifs spécifiques, notamment d'appliquer « l'approche écosystémique et des critères économiques et sociaux, [de] prendre en compte les besoins spécifiques des îles en ce qui concerne les caractéristiques géomorphologiques, et de tenir compte des effets négatifs des changements climatiques » (art. 3§2,b).

Cette disposition est justifiée, car, dans les îles, les interactions entre la mer et la terre s'avèrent beaucoup plus importantes que dans les régions continentales. L'écosystème littoral comprend la totalité du territoire insulaire, devenant en soi l'écosystème insulaire. Ce mélange entre les deux écosystèmes contribue à la particularité des îles. La théorie et la pratique de la GIZC confirment cette particularité en intégrant des îles entières dans son champ d'application.

451 Article 3§2 du protocole GIZC.

452 MAZANO, J. J., « Plural Constitutionalism and Environmental Justice », intervention orale au 14^e Colloque Annuel de l'Académie du Droit de l'Environnement de l'UICN, Oslo, 20-24 juin 2016 et du même auteur, *Constitutionalism of scarcity : a new framework for sustainable governance*, papier présenté lors du Congrès Mondial pour le Droit de l'Environnement, Rio de Janeiro, 27-29 avril 2016, p. 1 et 12-13.

Cette disposition permet, entre autres, de différencier la taille de la zone côtière des territoires continentaux et celle des îles. Elle reconnaît les problèmes de planification et d'aménagement sur les îles. Ces difficultés sont particulièrement intenses, par exemple, sur les îles volcaniques telles que les îles Éoliennes au nord de Sicile. La disposition textuelle prend en compte les pratiques de certaines parties contractantes, mises en place avant l'adoption du protocole. Par exemple, la loi régionale sarde prévoit une zone inconstructible de 2 km sur le territoire sarde *stricto sensu*, mais précise que la même zone aux îles mineures administrativement rattachées à la région est limitée à 500 m⁴⁵³. Par ailleurs, la proposition d'ajouter dans l'article 3 cette référence aux îles a été faite par le représentant de l'Italie lors des négociations pour la rédaction du projet de protocole. La proposition italienne visait à souligner « la situation spécifique des petites îles et à tenir en compte les effets négatifs du changement climatique »⁴⁵⁴. La proposition a été retenue, mais une référence cantonnée aux petites îles a été jugée comme inutile par les parties, puisque « toutes les îles méritaient attention, quelle que soit leur taille »⁴⁵⁵. Cette volonté des parties de mettre davantage l'accent sur les îles est la raison de l'inclusion d'une telle référence dans le Préambule du protocole. Notons, tout de même, que la Turquie a été particulièrement contre toute mention spéciale des îles dans le protocole, par crainte de toucher aux questions de droits maritimes des îles de la mer d'Égée. Sa position était « qu'il n'était aucunement justifié de faire une distinction entre les îles d'un pays et son continent dans la mesure où les deux avaient souvent une composition géomorphologique très similaire »⁴⁵⁶. Certains participants ont par ailleurs soulevé que « si les mêmes principes s'appliquaient au continent et aux îles, ces dernières étaient des systèmes isolés nécessitant des approches particulières »⁴⁵⁷.

À ce jour, les neuf États qui ont défini les limites de la taille de leur zone côtière (Algérie, Croatie, Égypte, Espagne, France, Israël, Libye, Maroc et Malte) ont suivi la définition de l'article 3 et aucune partie n'a déposé de déclaration visant à instaurer une limite différente. Parmi ces pays, la Croatie prévoit que la limite vers la terre est celle de la limite de l'autorité

453 Article 3§1, a) et b) de la loi régionale sarde du 25 novembre 2004 No 8, *Norme urgenti de provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*, comme modifiée par la legge regionale 23 avril 2015, n. 8.

454 UNEP(DEPI)/MED WG. 318/4 du 6 septembre 2007, p. 6, §35.

455 *Ibid.*, p. 7, §38.

456 UNEP(DEPI)/MED WF.324/4 p. 3 § 18.

457 *Ibid.*

côtière, qui est responsable pour une largeur de 1 km dans la majorité du territoire. De plus, la loi croate qui ratifie le protocole réserve la possibilité d'instaurer un régime spécial de planification sur les îles et définit la largeur de la zone côtière des îles, qui s'étend d'un km vers la terre et de 300 m vers la mer⁴⁵⁸.

Force est de constater que le protocole GIZC a, *a priori*, un champ d'application vaste, et surtout pour les îles où, sans déclaration différente de la part des États, il s'applique presque à la totalité du territoire insulaire méditerranéen.

Une zone littorale aussi large est justifiée par le besoin d'intégrer au même régime les interactions terre-mer, comme il est énoncé par l'approche écosystémique. Le besoin d'adopter cette approche est démontré par les recherches scientifiques qui mettent l'accent sur l'exigence de l'intégration spatiale. De plus, la transfrontalité, qui est une des caractéristiques principales des accords environnementaux multilatéraux, tel que le système de Barcelone, est inséparable de l'approche écosystémique⁴⁵⁹.

Le vaste champ d'application est l'une des raisons principales qui empêche les pays de s'engager dans la GIZC telle que décrite dans le protocole. Par ailleurs, la mise en œuvre du protocole implique le déblocage de fonds importants. La ratification du protocole par l'UE fait rentrer le protocole au cœur du droit dur de l'Union, et il est donc contraignant pour les institutions de l'Union et pour tous les pays membres⁴⁶⁰, même si une ratification par la partie contractante est absente. Le Protocole est signé par l'UE en 2009, mais il a un effet direct depuis le 24 mars 2011, date de son entrée en vigueur⁴⁶¹.

458 Loi OG-IT 8/12 du 12 octobre 2012.

459 QUEFFELEC, B., « Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier : illustration franco-belge », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne]*, Hors-serie 18, décembre 2013, mis en ligne le 12 décembre 2013, consulté le 29 juin 2016.

460 Conformément à l'article 216 du TFUE, les accords internationaux signés par l'UE sont contraignants pour les institutions de l'UE.

461 La jurisprudence constante de la CJUE explique que les accords internationaux ont un effet direct sur la réglementation de l'Union. L'arrêt le plus complet est rendu dans CJCE, 26 octobre 1982, *Hauptzollamt Mainz contre C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, aff. C-104/81, Rec. 1982 03641.

B. Une protection spéciale pour les îles

La nécessité de protéger les littoraux insulaires est préconisée dans l' **article 12** du protocole GIZC. Porter une protection spéciale à la mise en place de la GIZC aux îles est clairement une obligation pour les États (1). Cependant, la mise en œuvre est difficile à cause du manque des mesures explicites et d'un programme de monitoring (2).

1. Un article avec portée normative obligatoire

L'article 12 a une portée obligatoire puisqu'il figure parmi « les éléments de la GIZC » que le protocole analyse dans la partie II (articles 8-15). Dans cette partie du protocole sont répertoriées les actions que les États doivent entreprendre afin de réaliser la gestion intégrée. Entre autres, les parties doivent instaurer une zone non constructible (art. 8§2), l'accès libre et gratuit du public à la mer et le long du rivage (art. 8§3), définir des indicateurs de développement des activités économiques (art. 9§1) et adopter des mesures législatives pour protéger les écosystèmes côtiers particuliers, tels que les zones humides et les estuaires (art. 10) et les paysages côtiers (art. 11). Le législateur a voulu intégrer la majorité des éléments de la zone côtière méditerranéenne. Les îles de la Méditerranée comptent 19.000 km de côtes, elles représentent 41,3 % des côtes du bassin. Dans ce cadre, un article sur les îles est justifié et nécessaire. L'article 12 résultant d'une évolution textuelle, une comparaison des versions proposées du texte sur les îles se révèle intéressante. La disposition finalement choisie énonce :

Article 12

Îles

« Les parties s'engagent à assurer une protection spéciale aux îles, y compris les petites îles et, à cet effet :

- a) à encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement et à prendre des mesures spéciales pour assurer la participation des habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux ;
- b) à prendre en compte les spécificités de l'environnement insulaire ainsi que la nécessité d'assurer une interaction entre les îles dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion, notamment dans les domaines de transport, du tourisme, de la pêche, des déchets et de l'eau. »

La première version de la référence aux îles se trouve dans le premier projet du protocole

rendu public en mars 2005. Dans ce texte initial, les îles ne font pas l'objet d'un article, mais d'une référence intégrée à l'article 9, relatif aux « écosystèmes côtiers particuliers ». L'article 9 § 5 de cette première version énonce :

Article 9

Écosystèmes côtiers particuliers

5. Les îles et îlots

« Les Parties s'engagent à assurer aux îles et îlots une protection particulière et à cette fin :

- a. encourager sur ces espaces des activités respectueuses de l'environnement et faire spécialement participer les habitants à la protection des écosystèmes côtiers en se basant sur leurs usages et savoir-faire locaux ;
- b. prendre en compte les spécificités du milieu insulaire dans les stratégies nationales, plans et programmes côtiers et instruments de gestion, notamment dans les domaines des transports, des déchets et de l'eau. »

À titre préliminaire, notons que l'actuel article 12, ainsi que l'ancien 9 § 5 du protocole représentent l'une des rares références explicites à la vulnérabilité des îles confrontées à la pollution environnementale. Puis, eu égard à l'évolution de l'actuel article 12 durant les négociations des parties, nous observons des différences relatives à la forme et au fond des deux dispositions.

En ce qui concerne la forme, le choix de consacrer un article à part entière à la protection des îles atteste de la reconnaissance de leur importance et leurs besoins spécifiques. Quant au fond, l'initiative s'inscrit probablement dans un cadre plus large de prise en considération des problématiques insulaires au niveau européen, car l'approche proposée par l'article 12 se trouve confirmée par plusieurs institutions durant cette même période⁴⁶². En outre, les domaines de priorité énoncés à l'alinéa final de l'article font écho aux domaines prioritaires que l'Union européenne envisage pour les îles⁴⁶³.

462 Par exemple, l'AEE dans son rapport 2006 mentionne « islands need a specific approach as they have specific problems such as limited land availability, lack of water reserves, waste management etc. », *The Changing face of Europe's coastal areas*, EEA Report No 6/2006, p. 9.

463 Ils sont ainsi annoncés dans l'*Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Comment garantir une meilleure intégration des régions souffrant de handicaps naturels et structurels permanents »* (2005/C 221/23), v. par exemple p. 11 § 2.6.2.4.

Ensuite, l'article 12 mentionne les « îles et petites îles », au lieu des « îles et îlots », formulation initialement proposée. Remarquons que le mot « îlot » rappelle les conflits étatiques issus de la formulation ambiguë de l'article 121 de la Convention de Montego Bay, à laquelle la Convention de Barcelone est soumise. En effet, même si le mot îlot n'est pas expressément utilisé dans la Convention de Montego Bay, la pratique jurisprudentielle semble assimiler les îlots aux roches⁴⁶⁴, de sorte qu'il peut être considéré que le législateur a souhaité éviter ce rapprochement juridique dans le protocole. Au contraire, l'énoncé « petite île » suggère des références positives en matière de protection, puisque l'Union européenne utilise ce terme pour désigner des espaces ayant besoin de mesures spécifiques, comme nous le verrons plus tard.

La formulation finale sur les îles ainsi que la décision de la séparer de la disposition sur les paysages côtiers a été prise lors de la 2^e réunion du groupe de travail des experts désignés par les parties contractantes sur le projet de protocole, tenue en Grèce en 2006⁴⁶⁵.

Bien que la portée de l'article est obligatoire pour les États, sa mise en œuvre s'avère difficile (2).

2. Un article difficile à appliquer en raison de la subjectivité de l'interprétation

En tenant en compte de la souplesse du protocole, les actions énumérées dans l'article 12 doivent être analysées comme des exemples donnés en vue de parvenir à une obligation générale et non pas comme les seules actions possibles ou recommandées. Cependant, cette souplesse conduit à une interprétation subjective des États de leurs obligations vis-à-vis de l'article.

Les législateurs ont choisi d'intégrer dans le texte les actions les plus urgentes, telles que la participation des habitants à la protection des écosystèmes côtiers, l'interaction entre les îles

464 CIJ, *Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*, Op.Cit. p. 246, § 201

465 UNEP(DEPI)/MED WG.298/4, du 5 octobre 2006, p. 9 § 56.

dans les stratégies nationales ainsi que les plans et les programmes d'aménagement et de gestion. Les États sont donc appelés à intégrer ces problématiques dans leurs stratégies nationales de gestion intégrée pendant que l'UE devrait intégrer la protection spéciale des îles dans ses dispositions.

La valorisation des savoir-faire locaux est proposée dès la première version de la disposition sur les îles. En effet, les traditions locales sont appréhendées comme une manière de protéger les écosystèmes côtiers. Notons que seules les traditions locales des îles sont visées par le protocole, et nullement celles des autres territoires.

À ce jour, les huit États de la Méditerranée qui comptent des îles dans leurs territoires appliquent à un certain degré l'article 12. Ces mesures nationales seront analysées dans la deuxième partie de ce travail. La difficulté de cette disposition réside dans le fait que les résultats attendus ne sont pas mesurables et qu'il est ardu de vérifier son application effective. Étant donné que l'UE est partie contractante du protocole, elle aussi doit intégrer dans sa législation la protection spéciale des îles, non pas par l'élaboration d'une stratégie nationale comme c'est le cas des États, mais par l'intégration d'une telle disposition dans l'acquis communautaire.

L'article 12 du protocole GIZC et l'article 3 § 2 point b) constituent des dispositions assez générales qui offrent une ligne directrice et réglementent pour la première fois, dans un cadre international, la nécessité de protéger spécifiquement les îles. Il s'agit d'un premier pas important, même si selon la doctrine, cette disposition n'implique pas nécessairement l'élaboration de stratégies spécifiques aux milieux insulaires, mais, seulement une générale « prise en compte » dans les stratégies nationales⁴⁶⁶. Le texte laisse une grande liberté aux États, qui peuvent considérer avoir rempli leurs obligations, en ne prenant cependant qu'un minimum de mesures. De même, la disposition énonce le principe de la protection spéciale, mais l'étendue de son application reste au gré des parties.

466 ROCHETTE J., WEMAERE M., BILLE R., DU PUY-MONTBRUN G., *Une contribution à l'interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, PNUE, PAM, CAR/PAP, 2012, pp. 36-37.

Au final, la GIZC semble être un dispositif idéal pour associer l'environnement aux activités humaines. Or, il s'agit d'un compromis, car cet outil juridique est centré autour de l'objectif de *gestion* de la nature et non de protection ou de préservation. Il ne faut pas oublier que la GIZC est un concept élaboré dans les années quatre-vingt-dix, époque marquée par le souci de réussir à intégrer la notion d'environnement dans le processus de développement. Cependant, aujourd'hui, n'est-il pas obsolète de polariser la problématique de la zone côtière à sa seule « gestion » ? Selon notre avis, ce qui est primordial aujourd'hui pour la zone côtière et pour la protection de l'environnement en général est de savoir *limiter* les activités humaines.

En effet, le protocole de Madrid est arrivé trop tard pour que la gestion de la zone côtière suffise à sauvegarder l'intégrité de la *mare nostrum*. En conséquence, le défi du protocole est de réussir à dépasser la notion de gestion pour intégrer également celle de responsabilité. Ne faudrait-il pas que la GIZC soit un processus qui relève la nature en tant que *projet* de droit comme François Ost l'a décrit⁴⁶⁷ ? En ce sens, une gestion *intégrée* de la zone côtière devrait inscrire l'homme « dans la complexité des interactions avec son milieu et définir une éthique de responsabilité soucieuse de notre avenir commun »⁴⁶⁸.

Globalement, le cadre institutionnel et juridique qui a été créé pour accompagner les pays du bassin à la mise en œuvre du PAM est un système ouvert qui souhaite intégrer tous les aspects socio-économiques et culturels qui influencent la pollution de la mer. Il est construit et a évolué de telle manière qu'il permet à tous les groupes et activités d'avoir une représentation au sein de ses instances. L'inclusion successive de réseaux et d'acteurs de « coopération éco-régionale » affirme la réceptivité du PAM et de ses institutions⁴⁶⁹.

Dans ce cadre, force est de constater que les acteurs insulaires sont sous-représentés, ce qui explique le peu d'attention témoignée aux îles par les textes et les institutions. Même après

467 OST F., *La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit*, La découverte, 1995, 350 p.

468 *Ibid.*

469 Par exemple, avec la participation des ONG et OIG, la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée (CIESM), la commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), le centre des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), le programme MedWet etc. Cf. BENOIT, COMEAU, et CHABASON, *Méditerranée, Op. Cit.*, 2005, p. 52.

l'adoption du protocole GIZC, et leur inclusion *de jure* dans le système de Barcelone, les îles manquent de reconnaissance formelle.

Le système de Barcelone demeure cependant important parce qu'il a été l'occasion de réfléchir à propos de l'impact anthropique sur l'environnement méditerranéen, de recueillir de nombreuses données fiables, de prendre conscience de l'état de l'environnement et de commencer des initiatives de conservation, de protection et de restauration au niveau européen et national. La convention de Barcelone accomplit largement le rôle que toute convention internationale devrait avoir.

Bien que le PAM ait évolué depuis la première conférence des pays du bassin, le système de Barcelone continue cependant d'être confronté aux mêmes problèmes et défis. L'aménagement inadéquat de la zone côtière, l'application peu effective des législations nationales, les faiblesses de la structure institutionnelle et l'absence de moyens suffisants sont évoqués dès la première évaluation du MAP⁴⁷⁰.

Cependant, la plus grande faiblesse du système de Barcelone est la réticence des États à s'engager. En effet, les États ne se sentent pas toujours liés par les accords internationaux qu'ils ont signés et ratifiés, en raison de l'absence de sanction. Cette réticence conduit à une intégration lente des évolutions juridiques et de la gouvernance environnementale qui mettent le contenu de la convention hors contexte. Par exemple, l'entrée en vigueur des protocoles les plus importants (Offshore, Tellurique) a été tellement tardive que leur contenu n'est plus actualisé avec les évolutions du droit de l'environnement, notamment avec la convention d'Aarhus.

Pire encore, la réticence des États laisse la place à l'UE pour adapter le contenu de la convention à son contexte régional et dans le cadre de ses objectifs. L'UE a davantage de moyens pour appliquer effectivement la convention et ses protocoles, notamment par l'adoption de directives, qui doivent être transposées par les États sous peine de sanctions. La

470 Commission Méditerranéenne du Développement Durable, *Rapport Liminaire du Secrétariat*, UNEP(OCA)MED WG.120/3, 1996, p. 39.

réticence des États au sein de la convention de Barcelone laisse en réalité la place à l'UE pour prendre une grande partie des décisions. Ce résultat, inattendu, présente le risque que les décisions pour la protection du milieu marin, côtier et insulaire méditerranéen soient finalement modelées par l'UE, qui a comme objectif une union prioritairement économique (**Titre II**).