



**ENJEUX ET PERSPECTIVES DE MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE GIZC EN  
MEDITERRANEE  
(ProtoGIZC)**

**Rapport scientifique**

N° de contrat : CON – année 2009 – n°L.2 – 0006614  
Date de notification du contrat : 20/11/2009  
Date de remise du rapport à mi-parcours : 07 juillet 2011.

**Paris, le 07 juin 2013**

**Coordinateur: Raphaël Billé ; [raphael.bille@iddri.org](mailto:raphael.bille@iddri.org); 01 45 49 76 64**

**Remerciements :** L'équipe du projet ProtoGIZC tient à remercier le Programme Liteau, le CAR/PAP et l'Iddri pour leur soutien financier, Bernard Kalaora pour son suivi du projet au titre du Conseil scientifique du programme, les membres du comité de pilotage pour leur participation active et leurs précieux conseils et commentaires, ainsi que tous les acteurs rencontrés en Croatie, en France, en Italie et au Liban pour leur disponibilité.

**Avertissement :** Le présent rapport est principalement écrit en français. Cependant, certaines sections sont en anglais car elles ont été rédigées initialement pour être comprises de partenaires non francophones. Il nous a semblé inutilement fastidieux d'en assurer la traduction, même si les changements de langue peuvent occasionner une lecture moins fluide.

## TABLE DES MATIERES

<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>1. LE PROJET PROTOGIZC</b>	<b>6</b>
1.1. Contexte général : la consécration du concept de GIZC au sein du système régional méditerranéen	6
1.2. Objectifs du projet	8
1.3. Démarche du projet	9
1.4. Dispositif de recherche	11
1.5. Méthodologie et choix des terrains	13
<b>2. RESULTATS</b>	<b>16</b>
2.1. L'analyse du Protocole GIZC	16
2.1.1. Le contenu du Protocole	16
2.1.2. La portée normative des dispositions du Protocole	17
2.1.3. L'article 8-2a du Protocole	18
2.1.4. Le Protocole et le droit communautaire	20
2.1.5. La mise en œuvre du Protocole	22
2.2. Les études de cas	24
2.2.1. Croatie: La GIZC à marche forcée	24
2.2.2. France : un bon élève... à l'origine des règles	28
2.2.3. Italie : La dilettante	31
2.2.4. Liban : la GIZC à l'épreuve du pire	34
2.3. Réplicabilité de l'instrument « protocole GIZC » dans d'autres mers régionales	<b>39</b>
2.4. Conclusions	42
2.4.1. Quel apport du Protocole GIZC dans les contextes variés de la Méditerranée ?	42
2.4.2. Are ICZM Protocols the new silver-bullet for sustainable coastal development?	43
2.4.3. Quelles leçons pour la GIZC ?	47
<b>3. PORTEE OPERATIONNELLE DU PROJET</b>	<b>49</b>
<b>4. BILAN DU DISPOSITIF DE RECHERCHE ET ECARTS PAR RAPPORT AU PROJET INITIAL</b>	<b>50</b>
4.1. Bilan du dispositif de recherche	50
4.2. Déviations par rapport au projet initial	50

<b>5. VALORISATION</b>	<b>51</b>
5.1. Sur le Protocole GIZC en Méditerranée	51
5.2. Sur les études de cas	54
5.3. Sur le Protocole GIZC dans l’Océan indien occidental	55
5.4. Sur l’outil « Protocole GIZC »	56
5.5. Sur la GIZC	57
5.6. En cours d’écriture	58
<b>Bibliographie citée dans ce rapport</b>	<b>59</b>
<b>Annexe 1. Agenda et participants aux deux réunions du comité de pilotage</b>	<b>61</b>

## RÉSUMÉ

Adopté en janvier 2008 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, et entré en vigueur le 24 mars 2011, le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la mer Méditerranée constitue le premier instrument juridique supra-étatique visant spécifiquement la gestion des zones côtières. Auparavant, le littoral restait en effet réglementé de manière fragmentaire par le droit international tandis que les rares instruments visant à dépasser les politiques sectorielles et à orienter les systèmes nationaux vers une gestion intégrée des littoraux étaient cantonnés dans le champ de la *soft law*. Les zones côtières méditerranéennes étant placées depuis plusieurs décennies sur la voie d'un développement non durable, l'application de ce nouvel outil juridique revêt une importance cruciale pour le futur du bassin méditerranéen. Le projet Protogizc était donc précisément consacré aux questions, à la fois théoriques et opérationnelles, soulevées par la récente entrée en vigueur du texte. Après avoir opéré une analyse fine des dispositions du protocole – leur contenu, leur portée normative... – la recherche a conduit à étudier les perspectives de mise en œuvre du texte dans quatre États – la Croatie, la France, l'Italie et le Liban – dans des domaines divers allant du cadre juridique au renforcement des capacités (personnels administratifs, judiciaires...) et à l'utilisation des documents de planification du territoire (cadastre, plans d'occupation des sols...) en passant par l'intégration du changement climatique dans les décisions d'aménagement et de protection des écosystèmes.

## SUMMARY

Adopted in January 2008 by the contracting Parties to the Barcelona Convention, and entered into force on 24 March 2011, the Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean is the first supra-national legal instrument specifically aiming at coastal zone management. Previously, coastal areas were governed in a fragmented manner by international law while the rare instruments aimed at moving beyond sectoral policies and guiding the national systems towards integrated coastal management remained confined to the realm of soft law. Since Mediterranean coastal zones have been on an unsustainable pathway for decades, implementation of this new instrument is of crucial importance for the future of the Mediterranean Basin. The Protogizc project was therefore specifically dedicated to the questions – both theoretical and operational – raised by the recent entry into force of the text. After having analysed the content and legal scope of the Protocol provisions, the project studied its implementation modalities in four States – Croatia, France, Italy, Syria – in fields as diverse as the legal framework, capacity building (e.g. administrative and judicial staff), urban and regional planning or climate change mainstreaming in coastal ecosystems management.

## 1. LE PROJET PROTOGIZC

### 1.1. Contexte général : la consécration du concept de GIZC au sein du système régional méditerranéen

La consécration du concept de GIZC au sein du système régional méditerranéen, traduite par l'adoption du protocole en janvier 2008 et son entrée en vigueur en mars 2011, est le résultat de deux évolutions croisées, l'une régionale et l'autre mondiale.

Au niveau régional, la mer Méditerranée dispose depuis plus de trente ans d'un système juridique propre, fruit d'une coopération entre les vingt et un États bordant cette mer semi-fermée (Benchikh, 1980). Au début des années 1970 en effet, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), récemment créé, désigne les océans comme domaine d'action prioritaire et préconise l'adoption d'une approche régionale en citant expressément la mer Méditerranée. Dans ce contexte est **élaboré en 1975 le Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM) puis adopté, quelques mois plus tard, la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution**. Comme tout accord-cadre, la Convention contient des dispositions générales et les Parties s'engagent donc à négocier ultérieurement des accords particuliers. Aujourd'hui, des protocoles sectoriels mettent en œuvre les principes généraux établis par la Convention dans différents domaines, parmi lesquels la pollution tellurique, les aires marines protégées ou les activités offshore.

A partir du milieu des années 1990, l'évolution du cadre juridique international, consécutif au Sommet de Rio (Kiss, 1993) et à l'entrée en vigueur de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Beurier, Cadéat, 1994), conduit les États méditerranéens à envisager une réorientation du système de coopération (Just Ruiz, 1995 ; Scovazzi, 1996). La révision de la Convention de Barcelone est d'abord terminologique et traduit la portée expansive du texte amendé. La Convention s'intitule désormais « Convention sur la protection du milieu marin et du littoral méditerranéen ». Le champ d'application géographique du texte s'étend dorénavant au littoral « tel qu'il est défini par chaque Partie contractante pour ce qui la concerne », ouvrant des perspectives à une réglementation régionale des zones côtières méditerranéennes.

**Si la GIZC devient une référence centrale du système de Barcelone dès le milieu des années 1990, c'est que le concept a connu, parallèlement aux évolutions régionales précédemment relatées, un développement mondial** et un succès sémantique fort qui prennent leurs racines dans les années 1970. Ainsi, à la suite du Coastal Zone Management Act américain (1972), diverses initiatives de gestion du littoral sont prises dans plusieurs pays, souvent sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux. Regroupées sous l'appellation de « coastal area management programs » (CAMPs), elles sont encore partielles mais servent de base à la réflexion qui prend corps (Cicin-Sain et Knecht, 1998). Dans le même temps, donc dès les années 1970 mais surtout à partir des années 1980, les chercheurs s'intéressant aux zones côtières utilisent de plus en plus fréquemment la notion d'intégration, à l'image de leurs collègues spécialistes d'autres domaines de la gestion de l'environnement. On peut citer pour mémoire les travaux précurseurs d'Underdal (1980), de J. Sorensen (Sorensen et McCreary, 1984) ou encore de Cicin-Sain et Knecht (1985), qui font toutefois apparaître de nombreux flottements dans l'utilisation du terme intégration et son acception. En juillet 1989, 28 des plus éminents spécialistes de gestion du littoral, venus de 13 pays différents, se réunissent durant cinq jours à Charleston (USA) et parviennent à stabiliser un vocabulaire commun autour de quelques notions de base (Sorensen, 1993).

Dès lors, c'est la préparation de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio (CNUED, juin 1992) qui stimule et oriente la réflexion sur la GIZC. En 1991 sont ainsi publiés par la FAO (FAO, 1991) et l'OCDE (OECD, 1991) les deux premiers documents officiels prônant et décrivant la GIZC. Finalement, la conférence de Rio consacre le passage de la GIZC du domaine de la recherche à celui des politiques publiques et des recommandations internationales les concernant. Ainsi le chapitre 17 de l'Agenda 21 insiste-t-il sur l'importance des océans et des littoraux pour l'équilibre écologique planétaire, et souligne les opportunités de développement durable qu'offrent les zones côtières. Comme le soulignent Cicin-Sain et Knecht (1998), « un large consensus international a été atteint sur les grands problèmes des océans et des littoraux, et sur les principes devant guider une action concertée pour prendre en charge ces problèmes. La CNUED a également conféré une légitimité politique au concept de gestion intégrée des zones côtières, soulignant l'importance de l'intégration dans le processus, chose qui avait jusqu'alors été défendue principalement par des chercheurs ». Sur cette base, la GIZC est de plus en plus largement adoptée à partir de 1992 et intégrée à de nombreuses initiatives internationales.

Enfin, du point de vue de la mise en œuvre, deux grandes voies se dégagent au fil de la décennie écoulée :

- Une approche par projets d'une part, basée sur l'expérimentation (stratégie du *learning by doing*), d'une portée essentiellement locale, et dont la « prolifération » relevée par Sorensen dès 1993 (Sorensen, 1993) n'a fait que s'amplifier depuis (Billé, 2006).
- Une approche par les instruments juridiques d'autre part, assise sur les engagements internationaux et qui se déploie lentement aux niveaux régional et national dans la mesure où la traduction d'un concept comme celui de GIZC pose problème pour les sciences juridiques.

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

## 1.2. Objectifs du projet

Chacun s'accorde à reconnaître que les zones côtières méditerranéennes sont placées depuis plusieurs décennies sur la voie d'un développement non durable (Benoît et Comeau, 2005). La littoralisation des sociétés et des activités économiques, phénomène mondial mais ressenti avec une acuité particulière en Méditerranée, a des effets dévastateurs sur l'intégrité des écosystèmes naturels et sur l'ensemble des services écosystémiques associés. Face à cette situation, la GIZC est reconnue comme l'outil majeur de mise en œuvre du développement durable dans les zones côtières (Hatzios *et al.*, 1998). Adopté en janvier 2008, le protocole GIZC en Méditerranée vise ainsi précisément à appuyer encore davantage les États méditerranéens dans la mise en œuvre d'un développement durable. Devant l'urgence de se pencher sur les enjeux de sa mise en œuvre, le projet Protogizc a anticipé son entrée en vigueur, finalement intervenue en mars 2011. Ces enjeux sont au moins de trois ordres : contenu du texte, coordination avec d'autres instruments juridiques, modalités de mise en œuvre.

### L'analyse du Protocole GIZC

Un texte juridique est d'abord le résultat d'une négociation, souvent longue et complexe, qui a progressivement conduit à l'élaboration de chacune de ses dispositions. Il se révèle donc un résultat de compromis sur lequel des positions en partie divergentes se sont progressivement rapprochées jusqu'à réunir des États autour d'un socle commun. De plus, un texte juridique n'est pas toujours aisément déchiffrable : composé de nombreux articles, renvoyant parfois à d'autres instruments, jalonné de nuances rédactionnelles importantes, il mérite une lecture attentive et une analyse détaillée afin de bien en comprendre les subtilités. Le protocole GIZC en Méditerranée n'échappe pas à cette règle. Il s'agit d'un document complexe, composé de 7 parties et 40 articles, qui n'est dès lors pas aisément accessible pour les non-spécialistes. De plus, le jeu de la négociation interétatique a produit un texte protéiforme dont les dispositions n'ont pas toutes la même portée normative. **Le premier objectif du projet a donc consisté à opérer une analyse approfondie du Protocole, tant de son contenu que de la portée normative de ses dispositions, afin de rendre sa compréhension et son appropriation les plus aisées possibles.**

### La coordination des outils juridiques méditerranéens et communautaires

Au-delà d'une fracture Nord-Sud qui ne constitue souvent qu'un raccourci facile, il faut souligner que certains États méditerranéens sont également membres de l'Union européenne (UE). Or, cette appartenance à deux systèmes normatifs (européen et méditerranéen) soulève plusieurs interrogations. En premier lieu, la mise en œuvre du protocole GIZC dans les États méditerranéens membres de l'UE doit nécessairement s'effectuer dans le respect de l'acquis de l'UE. Il est donc apparu nécessaire de **déterminer des modalités d'application coordonnées du dispositif prévu par le protocole d'une part et le droit communautaire applicable aux zones côtières d'autre part.** De plus, la conclusion du Protocole par l'UE, le 13 septembre 2010, a engendré des conséquences juridiques particulières. Le projet s'est donc également attaché à **déterminer comment et dans quelle mesure l'UE doit mettre en œuvre les dispositions du texte**, tout en précisant les obligations particulières des États membres de l'UE compte tenu de l'articulation entre le système méditerranéen et l'ordre juridique de l'UE.



## Des voies à proposer pour la mise en œuvre du protocole

Enfin, l'adoption puis l'entrée en vigueur du protocole GIZC a soulevé des questions fondamentales – à la fois théoriques et opérationnelles – quant à son application. Si, en vertu du principe *Pacta sunt servanda*, aucune règle établie n'empêche *a priori* les États de se lier en toute matière, de nombreux domaines échappent habituellement à l'emprise du droit international. C'est notamment le cas de l'urbanisme, de la planification du territoire, de la coordination institutionnelle ou de la participation des acteurs locaux (même si la Convention d'Aarhus, déjà ratifiée par 9 Parties à la Convention de Barcelone, a ouvert la voie sur ce point). Le protocole GIZC, qui touche précisément à ces différents domaines, constitue donc une innovation importante pour ce qui est de la pénétration du droit international dans la sphère traditionnelle des droits internes. Par conséquent, le projet a permis de **s'interroger sur la manière dont peut être mis en œuvre un instrument d'origine supra-étatique destiné à régir des problématiques relevant traditionnellement de la structuration interne des pouvoirs** voire de l'(auto)organisation des acteurs à différentes échelles. Finalement, au-delà des seuls États, s'est donc posée avec force **la question du rôle que doivent jouer dans l'application du protocole ces différents acteurs de la gestion des zones côtières** – collectivités territoriales et leurs regroupements, représentants des diverses parties prenantes, société civile... – dont le rôle est largement mis en avant tant par le concept de GIZC que par le protocole.

### 1.3. Démarche du projet

#### ***Tâche 1. Analyse des dispositions du protocole GIZC en Méditerranée***

Les dispositions du protocole visent à orienter à la fois la conservation, l'utilisation et la gestion durables des zones côtières. Cette première tâche a donc eu pour objectif l'étude des dispositions du texte afin d'en connaître précisément les objectifs fondamentaux d'une part, la portée normative d'autre part.

Ainsi, pour faciliter la lecture et la compréhension du texte, indispensables à la mise en œuvre du protocole, il s'est agi tout d'abord d'opérer une classification de ses dispositions en fonction de leur objet.

Par ailleurs, l'intérêt et le caractère novateur du protocole résidant notamment dans son caractère normatif, le projet n'a pu faire l'économie d'une étude précise des dispositions juridiques qui engagent les États parties. Cela n'a pas été sans poser certaines difficultés. Le droit régional méditerranéen constitue en effet une composante du droit international de l'environnement et répond dans une large mesure à ses caractéristiques générales. C'est notamment le cas du caractère de la norme. Un protocole, par définition contraignant, peut contenir des dispositions qui elles-mêmes apparaissent davantage comme des orientations proposées à leurs destinataires. Si un traité international tel qu'un protocole doit être considéré comme un tout, et si c'est bien ce tout qui est juridiquement contraignant, il n'en demeure pas moins que le protocole GIZC, à l'image du reste du droit régional méditerranéen, mêle des dispositions de formulation très contrastée, certaines relevant plutôt de la *soft law*, de normes possibilistes, d'obligations de moyens, de normes d'applicabilité indirecte... Dès lors, il s'est agi d'analyser précisément la portée normative des dispositions du protocole et donc, de déterminer la nature des engagements pris par les États qui l'ont ratifié ou le ratifieront.

Sur un autre plan, certains États méditerranéens étant également membres de l'UE, il est apparu essentiel de confronter le protocole GIZC au système juridique européen lui-même. On s'est ainsi demandé si l'adhésion de l'Union au protocole nécessitait une modification de certaines dispositions du droit européen. De même, il a semblé pertinent de s'interroger sur la coordination entre le protocole GIZC et les développements en cours de la politique européenne relative aux zones côtières (mise en œuvre de la Directive sur la stratégie marine, application des recommandations sur la GIZC, débat autour d'une éventuelle directive GIZC...).

## ***Tâche 2. Diagnostic des systèmes de gestion des zones côtières***

Le projet visant à étudier et à appuyer la future mise en œuvre du protocole, la seconde étape a consisté à établir un diagnostic précis des systèmes de gestion des zones côtières dans les pays étudiés et de leur niveau d'intégration.

Il s'est agi tout d'abord d'effectuer une étude des dispositions juridiques régissant la gestion des zones côtières, aux niveaux national et infranational. Au-delà d'une connaissance précise des dispositions juridiques applicables sur les littoraux, cette étude a permis de déterminer les règles générales de répartition des compétences entre l'État et les autorités infra-étatiques, d'apprécier l'équilibre territorial des pouvoirs, d'évaluer la mobilisation des acteurs publics et des autres parties prenantes, autant d'éléments ayant des incidences majeures dans l'application du protocole.

Toutefois, si la connaissance du cadre juridique interne a constitué un préalable indispensable pour analyser le dispositif de gestion des zones côtières, elle n'a pas été suffisante. En effet, la mise en œuvre de la gestion intégrée demande à être guidée par certains principes dont l'application n'est pas identifiable à travers la seule étude du système juridique. C'est le cas, par exemple, de la cohérence des politiques sectorielles, de l'intégration terre / mer ou de la coordination institutionnelle, dispositions prévues par le protocole et dont l'application effective a nécessité un diagnostic fonctionnel du système de gestion. De même, seul un tel diagnostic a pu permettre de déterminer dans quelle mesure le système de gestion effective (Mermet, 1992), tel qu'il résulte de l'ensemble des interventions sur le littoral, traduit une application réelle du droit. Il peut en effet exister un décalage important entre l'existence d'une norme juridique et sa mise en œuvre.

Ce diagnostic s'est efforcé de prendre en considération l'ensemble des forces motrices et des barrières à l'intégration relevées dans les politiques publiques affichées (environnementales et sectorielles) autant que dans la façon dont elles sont mises en œuvre.

Cette seconde tâche, fondée sur une analyse serrée des systèmes de gestion des zones côtières, a permis de déterminer les atouts – existence d'un outil juridique propre au littoral, dynamisme des collectivités locales, existence d'une structure institutionnelle spécifiquement consacrée à la gestion des littoraux... – et les freins – manque d'application du droit, cloisonnement des services administratifs, conflits intersectoriels... – à la mise en œuvre de la GIZC. On a ainsi pu conclure sur les dimensions (Cicin Sain et Knecht, 1998) ou enjeux d'intégration déjà efficacement pris en charge et sur ceux qui se trouvent au cœur des efforts de mise en œuvre du protocole.

### **Tâche 3. Perspectives de mise en œuvre du protocole GIZC en Méditerranée**

A partir de l'étude des dispositions du protocole réalisée en tâche 1 et de l'analyse des systèmes de gestion effectuée en tâche 2, il s'est agi de déterminer comment le protocole peut être mis en œuvre dans chacun des systèmes nationaux et locaux étudiés. Cette dernière tâche a donc permis d'analyser les modalités – juridiques, politiques, économiques, organisationnelles... – de mise en œuvre du texte et ce, en fonction de la structuration interne, des caractéristiques politiques (participation des acteurs, gouvernance territoriale), des supports juridiques et institutionnels propres à chaque État et de l'ensemble des instruments et initiatives déjà existant. Cette tâche a débouché sur des recommandations contextualisées, que les liens établis au cours des recherches avec différents acteurs à diverses échelles ont permis de doter d'un caractère opérationnel fort. Ces recommandations ont visé à faciliter la réunion progressive des conditions de mise en œuvre du protocole, dans des domaines divers allant du cadre juridique au renforcement des capacités (personnels administratifs, judiciaires...) et à l'utilisation des documents de planification du territoire (cadastre, plans d'occupation des sols...) en passant par l'intégration du changement climatique dans les décisions d'aménagement et de protection des écosystèmes.

#### **1.4. Dispositif de recherche**

L'équipe du projet a été constituée des chercheurs suivants :

- Jean-Bernard Auby, Chaire MADP-Sciences Po
- Raphaël Billé et Julien Rochette, Iddri
- Lucien Chabason, consultant
- Matthieu Wemaëre, Avocat aux barreaux de Paris et Bruxelles

Cette équipe a en outre reçu le soutien d'un **post-doc** (Guillaume du Puy-Montbrun, Chaire MADP-Sciences Po) et de **deux stagiaires de Master** (Lucas Brunet et Océane Marcone, Iddri).

Un **comité de pilotage** a été institué qui s'est réuni une première fois en février 2010, puis à nouveau en juin 2011. Le comité a examiné l'état d'avancement du projet, discuté et validé les résultats obtenus, et précisé les étapes à venir. Ce comité de pilotage était constitué de personnalités européennes, méditerranéennes, nationales et régionales, choisies à la fois *intuitu personae* et pour l'organisme qu'elles représentent, ainsi que d'un référent du Conseil Scientifique du programme Liteau. Sa composition est fournie dans le tableau 1.

<b>Pays / Région</b>	<b>Institution</b>	<b>Expert</b>
<b>Croatie</b>	Ministère de l'environnement	M. Mance Kowalsky
<b>France</b>	Conservatoire du Littoral	P. Bougeant / F. Bernard
	Assemblée Nationale / AAMP / Conservatoire du Littoral	J. Bignon
	Région Languedoc-Roussillon / Parc naturel régional de la Narbonnaise	T. Laniesse
	Corse / Office de l'environnement	G.F Frisoni
<b>Italie</b>	Ministère de l'environnement	O. Montanaro
	Conservatoire des côtes de Sardaigne	A. Satta
	Région Ligure	C. Artom
<b>Méditerranée</b>	PNUE-PAM / PAP-RAC	M. Prem
	PNUE-PAM / Unité de coordination	T. Hema
	PNUE-FEM / projet LME	I. Trumbic
	UICN / Centre méditerranéen	A. Jeudy de Grissac

**Tableau 1.** Composition du comité de pilotage

**Outre le financement attribué par le programme Liteau, des co-financements ont été accordés par le PAP-RAC et l'Iddri (sur fonds propres).**

**Un bilan de ce dispositif est présenté en section 4.**

## 1.5. Méthodologie et choix des terrains

### *Une approche nationale*

Les États étant les premiers destinataires du droit international – et donc du protocole – l'analyse a porté en premier lieu sur les systèmes nationaux de gestion des zones côtières. Le projet ne pouvant porter sur l'ensemble des pays méditerranéens, il s'est orienté sur les dispositifs de trois États – la Croatie, la France et le Liban<sup>1</sup> – dont l'étude croisée présentait plusieurs intérêts. En premier lieu, l'un de ces États – la France – avait ratifié le protocole avant le début du projet, un autre – la Croatie – semblait devoir en décider rapidement. Enfin, il s'agissait pour le Liban d'un horizon plus lointain et hypothétique. Il s'agissait à la fois de ne pas s'attaquer à des questions purement virtuelles, et de ne pas se contenter d'étudier des pays, comme la France, pour lesquels ratification et mise en conformité revêtaient une certaine évidence. En second lieu, ces États s'inscrivaient à des stades différents dans leur dispositif de gestion des zones côtières. La France dispose d'outils juridiques (loi Littoral, loi sur la démocratie de proximité, loi sur le développement des territoires ruraux...) et institutionnels (Conservatoire du littoral, Conseil national mer et littoral...) de plus en plus orientés vers la gestion intégrée. La Croatie, quant à elle, dispose depuis 2004 d'un cadre normatif spécialement consacré au littoral et a été le siège de nombreux projets de GIZC, menés par différents bailleurs internationaux. Enfin, le Liban connaît une situation de gouvernance interne complexe, freinant largement l'opérationnalisation de la gestion intégrée. Par conséquent, le projet a permis une étude des modalités de mise en œuvre du protocole dans des États dont les dispositifs de protection et de gestion des littoraux sont diversement constitués. En outre, la Croatie, la France et le Liban disposent de structures territoriales différentes : le projet a donc étudié les modalités de mise en œuvre de la GIZC dans un État centralisé (Liban), et dans deux États décentralisés (Croatie et France). De plus, en intégrant des pays méditerranéens membres de l'Union européenne (France) et en cours d'accession (Croatie), le projet a permis de s'intéresser aux complémentarités entre les deux systèmes normatifs, méditerranéens et européens. Enfin, ces trois pays sont plus généralement caractérisés par des modes de gouvernance des affaires publiques (démocratie, participation, transparence, évaluation...) contrastés mais chacun représentatif, dans une certaine mesure, d'autres pays de la région et du monde.

### *Un zoom infra-étatique*

Au-delà de l'approche nationale, le projet s'est penché sur l'échelle infra-étatique. En effet, quelle que soit la structure territoriale de l'État, l'application du protocole repose en partie sur les échelons inférieurs et sur une coordination entre les échelles nationales et régionales / locales.

Pour la France, ce zoom a porté sur une région, le Languedoc-Roussillon, parce que les régions dispose de compétences majeures en matière de développement et d'aménagement du territoire et que celle-là présente des enjeux éclairant pour la mise en œuvre du protocole. En Croatie, un comitat (*zupanija*), la plus large des divisions administratives du pays, en l'occurrence celui de Zadar, a constitué la base territoriale d'étude du projet. Au Liban, le zoom infra-étatique a porté, dans la mesure du possible, sur le district administratif

---

<sup>1</sup> Pour différentes raisons le cas de l'Italie initialement prévu n'a finalement pu être traité que très partiellement. Le cas du Liban a dû être d'abord remplacé par celui de la Syrie (voir rapport intermédiaire), avant que la situation de guerre civile en Syrie n'oblige à revenir sur le Liban. Voir section 4.

régional (Mohafazat) de Beyrouth dont le littoral est caractérisé, notamment, par une forte pollution des eaux, une urbanisation importante, une forte densité de zones industrielles, de plages privées et de complexes hôteliers qui envahissent progressivement les terres cultivables restantes.

## **Méthode de travail**

### ***Analyse des dispositions du protocole***

L'analyse du protocole a tout d'abord été fondée sur une étude, précise et exhaustive, des dispositions du texte. Les comptes rendus des réunions de négociation ont également été examinés afin de bien comprendre l'esprit qui a présidé à la rédaction de chaque article du protocole. Dans le même but, des entretiens ont été réalisés auprès d'experts ayant participé à la rédaction et la négociation du protocole.

### ***Analyse des dispositifs juridiques nationaux***

L'analyse des dispositifs juridiques nationaux de gestion des zones côtières s'est appuyée sur des éléments bibliographiques, sur l'étude des textes juridiques pertinents de chaque État, sur les conclusions de projets pilotes déjà menés à l'échelle de ces États, notamment ceux réalisés dans le cadre du Programme de démonstration de l'Union européenne, des Programmes d'aménagement côtier du PAM, du Programme environnemental d'assistance technique pour la Méditerranée (METAP) et du Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement (SMAP). Des entretiens ont également été réalisés auprès d'experts nationaux.

### ***Analyse des systèmes de gestion des zones côtières***

Dans tous les cas étudiés, la première source d'information a été classiquement bibliographique par le recours aux publications scientifiques et aux rapports d'expertise, mais aussi aux documents officiels, d'information et de communication, et aux sites Internet consacrés aux cas étudiés en particulier. Cette prise d'information a été systématiquement complétée de campagnes d'entretiens *in situ* : il s'est agit principalement de recueillir les interprétations des acteurs sur les enjeux de la gestion des littoraux, sur le processus d'intégration, sur l'apport de la notion de gestion intégrée, sur sa déclinaison à différentes échelles de territoire, sur le déroulement de telle initiative de GIZC ou la mise en œuvre de telle disposition juridique, les difficultés qu'elle rencontre et les manières possibles de la rendre plus efficace. Une partie essentielle des informations est donc issue d'entretiens réalisés sur chaque terrain et à différentes échelles avec les responsables politico-administratifs concernés, les représentants associatifs et du secteur privé, etc. Ils ont été sélectionnés selon trois approches complémentaires : (1) positionnelle d'abord, en fonction de leur statut institutionnel ; (2) décisionnelle ensuite, selon leur rôle fonctionnel dans les systèmes de gestion ; (3) réputationnelle enfin, sur recommandation des acteurs rencontrés grâce aux deux approches précédentes. Il s'agit là d'une technique répandue en sciences sociales, qui laisse une large place à l'adaptation et nécessite au moins deux passages successifs sur un même terrain. Ces entretiens ont été menés dans leur grande majorité de façon semi-directive, basés sur un certain nombre de questions et points de discussion déterminés à l'avance mais laissant largement la voie à l'improvisation (un « canevas d'entretien » plus qu'un « guide »). Dans tous les cas, le principe de triangulation nous a incités à constamment recouper les informations recueillies.

### ***Problèmes linguistiques***

Différents problèmes linguistiques se sont présentés : prévus et anticipés en Croatie, où le soutien du CAR/PAP, basé à Split, et du Ministère de l'environnement, a été essentiel ; plus inattendus au Liban, où de nombreux textes juridiques se sont trouvés n'être disponibles qu'en langue arabe. L'analyse juridique a dans ce cas dû se baser pour une large part sur des sources secondaires, notamment Ghantous, 2012.

## 2. RÉSULTATS

### 2.1. L'analyse du Protocole GIZC

L'analyse du Protocole GIZC a donné lieu à plusieurs travaux thématiques, regroupés au sein d'un même document publié par le CAR/PAP (Rochette *et al.*, 2012).

#### 2.1.1. Le contenu du Protocole

Dans cette première phase du projet et comme précédemment mentionné, notre ambition consistait à analyser en détail les dispositions du Protocole, la finalité en étant de faciliter la compréhension et l'appropriation du Protocole par le plus grand nombre de parties prenantes, au-delà des seuls experts familiers des textes juridiques. Alors qu'il aurait été aisé et consensuel de suivre l'architecture du texte en examinant chaque disposition du Protocole l'une après l'autre, nous avons choisi une autre voie en regroupant ces dispositions en quatre grands ensembles. Deux raisons majeures expliquent ce choix. En premier lieu, les différentes parties du Protocole et leur contenu sont hétérogènes, ce qui n'a rien d'étonnant après un processus de négociation internationale aussi long et complexe : les dispositions relatives à un même enjeu ou instrument se retrouvent parfois dans des parties différentes. Cela complique la tâche des acteurs qui cherchent à s'approprier le contenu du texte. En second lieu, il paraissait stimulant, aux fins de l'analyse, de confronter le contenu du Protocole à une approche plus théorique de la GIZC que nous avons développée à partir de la littérature existante et de nos expériences de terrain. Cette approche théorique propose de considérer la GIZC comme relevant de trois principaux domaines :

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

Notre analyse du protocole nous conduit à conclure qu'il couvre ces quatre grands domaines, tout en se déployant sur un quatrième axe, typique des accords régionaux sur l'environnement plus que de la GIZC : **le renforcement de la coopération régionale.**

Distribuant les dispositions du Protocole GIZC dans ces quatre grands domaines, nous en avons ainsi proposé une lecture analytique plutôt que littérale, reposant davantage sur une rationalité substantielle (le sujet des dispositions) que sur l'étude linéaire du résultat des négociations. Tout en restant au plus près du contenu du texte et de l'esprit dans lequel il a été élaboré, l'analyse met ainsi en lumière l'architecture sous-jacente du Protocole – qui s'articule autour des quatre thèmes majeurs ci-dessus énumérés – et éclaire chacune de ses dispositions à la lumière de la littérature et des expériences de terrain. L'ensemble forme un « guide » cohérent, accessible et détaillé du Protocole GIZC.



### **2.1.2. La portée normative des dispositions du Protocole**

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

Au cours des dernières décennies, le développement spectaculaire du droit international a en effet engendré une complexité nouvelle, aboutissant en particulier à des **distinctions notables quant au degré normatif des dispositions adoptées**. Lors des réunions de négociation, les États sont ainsi de plus en plus attentifs à la rédaction des articles et attachent une importance particulière à l'appréciation de leur degré d'engagement. En témoignent, par exemple, les discussions autour de l'utilisation du présent de l'indicatif ou du conditionnel, qui relèvent non de considérations grammaticales mineures mais d'un enjeu déterminant quant à la portée normative d'un article ou d'une disposition. En conséquence, si la conjugaison d'un verbe d'action au présent de l'indicatif engage les Parties dans une « obligation de faire », la portée normative d'une même disposition est tout autre dès lors que le conditionnel est employé ou que le caractère prescriptif du présent est altéré par des expressions telles que « dans la mesure du possible », « autant que faire se peut » ou « s'il y a lieu ».

Le Protocole GIZC ne fait pas exception à cette règle. En l'espèce, les négociations interétatiques ont produit un texte dont les dispositions ont une portée normative variable. Nos travaux se sont donc attachés à analyser la portée normative de chaque disposition du Protocole à travers une distinction entre :

- **Les obligations de résultats**, engagements fermes vers un résultat déterminé, clairement spécifié dans le texte. A titre d'exemple, les articles 9-2e et 9-2f soumettent certaines activités à autorisation préalable. L'article 9-2e dispose ainsi « les fouilles et extractions minérales, y compris l'utilisation de l'eau de mer dans les usines de dessalement et l'exploitation des carrières, doivent faire l'objet d'une autorisation préalable » et l'article 9-2f prévoit que « les infrastructures, installations et ouvrages sont soumis à autorisation (...) ». Dans ces deux dispositions, l'État partie au Protocole s'engage à soumettre les activités mentionnées – fouilles, extractions minérales, infrastructures, installations et ouvrages – à autorisation préalable. Le contrôle du respect de ces dispositions consistera donc à déterminer si l'État a effectivement mis en place et en œuvre des procédures en ce sens.
- **Les obligations de comportement**, nombreuses dans le texte, par lesquelles les États s'engagent à faire tout leur possible pour atteindre l'objectif visé. Par exemple, l'article 9-1f prévoit que « les Parties (...) encouragent des codes de bonne conduite parmi les autorités publiques, les acteurs économiques et les organisations non gouvernementales ». Les États n'engagent pas ici leur

responsabilité sur l'adoption de codes de bonne conduite mais, plus modestement, sur le fait d' « encourager » leur élaboration.

- **Les « autres types de dispositions »**, vagues et imprécises qui, par nature, n'imposent pas d'obligations de comportement ni de résultat. L'article 20-2 du Protocole dispose ainsi « Les Parties peuvent, notamment, adopter des mécanismes d'acquisition, de cession, de donation ou de transfert de biens au profit du domaine public et instituer des servitudes sur les propriétés ». Cet article illustre la manière dont les réunions de négociation ont parfois tendance à transformer la portée normative d'une disposition. En effet, dans le projet de protocole présenté en mars 2005, le texte servant de base aux négociations imposait clairement une obligation de résultat : « (...) les États Parties adoptent des mécanismes d'acquisition foncière, de cession au domaine public et de contrôle de toute urbanisation nouvelle ». Les trois années de négociations ont abouti à l'ajout de l'expression « peuvent, notamment », ce qui a réduit le degré d'engagement des États.

Cette analyse contribue à la fois à informer les Parties de leur niveau d'engagement mais surtout à mettre en lumière les résultats attendus de leur processus de mise en œuvre du texte.

### **2.1.3. L'article 8-2a du Protocole**

L'article 8-2a instituant une zone inconstructible de 100 mètres dans les zones côtières méditerranéennes constitue indéniablement une disposition phare du Protocole. Cet article révèle combien le droit régional méditerranéen s'insère ici dans la sphère traditionnelle du droit interne pour régir une matière, l'urbanisme, traditionnellement réservée à la seule compétence des autorités nationales et locales. Cette disposition traduit également la volonté des États méditerranéens de s'engager résolument en faveur de la protection des écosystèmes littoraux, tout en offrant de vastes perspectives en matière d'adaptation au changement climatique. La rédaction de cet article a fait l'objet de longs débats durant les réunions de négociation du Protocole, l'institution d'une bande côtière inconstructible posant évidemment de nombreux défis pour des États méditerranéens en plein « boom » immobilier et touristique. Il n'est donc pas étonnant que l'interdiction de construire s'accompagne de possibilités d'adaptations, auxquelles les États sont particulièrement attachés.

Dans ce contexte, le CAR/PAP nous a demandé de compléter notre analyse du Protocole d'un examen « au microscope » de la teneur et de la portée précises de cette disposition emblématique, afin de déterminer précisément les obligations incombant aux États. Nos travaux (voir Rochette et al., 2012, pp. 79-101) ont permis de mettre en lumière que :

- i. **L'instauration d'une bande inconstructible de 100 mètres constitue une obligation de résultat.** Il est en effet indéniable que l'article 8-2a constitue une disposition contraignante du Protocole GIZC, qui fait de l'instauration d'une bande côtière inconstructible de 100 mètres une obligation de résultat. La terminologie employée dans le texte ainsi que l'esprit qui a présidé à la négociation de cet article le démontrent de façon incontestable.
- ii. **Il existe de vastes possibilités d'adaptation.** Malgré la proclamation du principe d'inconstructibilité, les États disposent d'une marge de manœuvre considérable pour

la mise en œuvre de l'obligation énoncée à l'article 8-2a. Tout d'abord, dès lors que la notion « d'intérêt public » n'est pas définie dans le texte, sa portée et son contenu ne sont limités que par les dispositions des droits internes. Si l'esprit et la lettre du Protocole, visant l'instauration d'un « cadre commun » pour la GIZC, invitent en théorie les États à donner une définition relativement similaire à cette notion, ils n'en demeurent pas moins souverains : par conséquent, l'« intérêt public » peut revêtir des formes diverses et être interprété différemment selon les systèmes nationaux. De la même manière, les adaptations au principe fondées sur des critères géographiques et sur les contraintes locales laissent aux États une grande marge d'interprétation.

- iii. **Le Protocole fait de la bande des 100 mètres une zone indéniablement protégée.** Malgré les multiples possibilités d'adaptation accordées aux États, la bande des 100 mètres reste un espace bien protégé par le Protocole, et notamment par son article 8-2. De plus, au-delà du principe d'inconstructibilité, les réunions de négociation et le Protocole lui-même témoignent de la volonté de faire de cette bande des 100 mètres un espace côtier particulièrement protégé. Cela signifie que même dans les cas où l'on peut adapter le principe, il est nécessaire d'accorder une attention particulière à cette zone. Il convient ainsi, notamment, d'appliquer scrupuleusement les principes généraux de l'article 6, et en particulier la nécessité de : (i) accorder une « priorité, en matière d'utilisation et d'implantation, aux services publics et activités nécessitant la proximité immédiate de la mer », (ii) assurer la répartition harmonieuse des activités et éviter « une concentration et un étalement urbains non souhaitables », et (iii) « procéder à l'évaluation préalable des risques associés aux diverses activités humaines et infrastructures afin de prévenir et de réduire leurs impacts négatifs sur les zones côtières ».
- iv. **La transposition de l'article 8-2 dans le droit national impose une proclamation du principe d'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres.** Les méthodes de transposition de l'article 8-2 dépendent avant tout des systèmes juridiques nationaux. Chaque État doit donc étudier précisément son droit positif et déterminer si des ajustements sont nécessaires pour le mettre en conformité avec les dispositions du Protocole. La situation dépend par conséquent du résultat d'une étude au cas par cas des systèmes juridiques nationaux. Néanmoins, à ce stade, il semble possible d'affirmer que les États ne peuvent éviter de faire de l'instauration d'une zone non constructible de 100 mètres au minimum un principe général de l'aménagement du littoral. La rédaction et la portée juridique de l'article 8-2a sont telles que nous estimons impossible, pour une application « de bonne foi », de préconiser une réinterprétation du principe à la seule lumière des adaptations autorisées par l'article 8-2b. Le principe doit primer sur les adaptations, que les systèmes nationaux ont toutefois le droit d'opérer, conformément aux dispositions de l'article 8-2b.
- v. **Le rôle du Secrétariat et du CAR/PAP dans la mise en œuvre de l'article 8 2 s'avère crucial.** Il est demandé que les États « notifient à l'Organisation leurs instruments juridiques nationaux prévoyant les adaptations » visées à l'article 8-2-b-2. Le Secrétariat de la Convention de Barcelone recevra donc les transpositions nationales des adaptations du principe d'inconstructibilité. Il sera alors certainement nécessaire de soumettre ces instruments nationaux à une analyse approfondie afin de déterminer précisément l'ampleur des adaptations prévues par les différents droits

internes. Si les systèmes juridiques nationaux proposent des interprétations très variables de l'article 8-2-b-2, le Secrétariat pourra tenter de faire émerger une vision commune en organisant des ateliers, voire en adoptant des directives portant spécifiquement sur ce sujet. De plus, en tant que centre spécialisé dans les questions relatives à la GIZC, le CAR/PAP a incontestablement un rôle à jouer dans la mise en œuvre de l'article 8-2. Tout d'abord, il est particulièrement bien placé pour réitérer, expliquer et promouvoir cette disposition majeure du Protocole. Peut-être pourrait-il aussi contribuer à son application. Grâce aux mécanismes d'assistance scientifique et technique prévus par le Protocole, le Centre pourrait dans un premier temps apporter son concours aux États dans la transposition juridique de l'article 8-2. De plus, alors que la prévalence de l'approche projets dans la mise en œuvre de la GIZC comporte des limites considérables, que le Protocole en lui-même tente d'ailleurs de surmonter, le recours à des projets de type PAC pourrait également constituer une opportunité pour faciliter l'application des dispositions de l'article 8-2, notamment s'agissant de l'élargissement de la bande inconstructible.

#### **2.1.4. Le Protocole et le droit communautaire**

La Décision du Conseil N° 2010/631/UE du 13 septembre 2010 a conduit l'Union européenne à devenir Partie contractante au Protocole GIZC, déclenchant un processus et des effets juridiques complexes à la fois pour l'UE elle-même et pour ses États membres. C'est précisément à l'analyse de ces conséquences juridiques que nos travaux se sont attelés (voir Rochette et al., 2012, pp. 58-74). Ont ainsi été mis en lumière :

- **La nature du Protocole GIZC au regard du droit de l'UE.** Pour l'UE et ses États membres, le Protocole GIZC est un « traité mixte » en ce sens qu'il couvre des matières qui sont à la fois de compétence de l'UE et de compétence nationale. Toutefois, la participation conjointe de l'UE et d'un ou plusieurs États membres au Protocole GIZC entraîne la souscription d'obligations qui ne sont pas dissociables. En effet, les accords mixtes nécessitent l'exercice conjoint de compétences en principe partagées. Ils révèlent, sur le plan international, et donc à l'égard des autres Parties contractantes, la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres. Ainsi l'UE, d'une part, les États membres, d'autre part, doivent-ils veiller à ne pas empiéter sur leurs compétences réciproques et à coopérer ensemble dans les domaines qui relèvent de leur compétence partagée. Cependant l'intégration d'un traité mixte dans l'ordre de l'UE ne produit d'effets que pour les dispositions qui relèvent des compétences communautaires, qu'elles soient exclusives ou partagées. Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), les dispositions d'un traité mixte font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE à compter de son entrée en vigueur<sup>2</sup>. Ces accords bénéficient ainsi du même statut dans l'ordre juridique que les accords purement de l'UE s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la l'UE<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> CJCE, Haegeman, affaire 181/73, 30 avril 1974 ; CJCE, Demirel, affaire 12/8, 30 septembre 1987 ; TPICE, Opel Austria contre Conseil, affaire T-115/94, 22 janvier 1997 ; CJCE, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région contre EDF, affaire C-213/03, 15 juillet 2004.

<sup>3</sup> Voir CJCE, Commission contre Irlande, affaire C-118/00, 19 mars 2002.

- **Les obligations à la charge de l'UE pour la mise en œuvre du Protocole.** Au titre de l'article 216 TFUE, les accords internationaux conclus par l'UE lient aussi bien les institutions de l'UE que les États membres. Ils font ainsi partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE à compter de leur entrée en vigueur. Une fois approuvé, le Protocole doit donc être appliqué de bonne foi par l'UE et ses États membres, conformément au principe *Pacta sunt servanda* codifié à l'article 26 de la Convention de Vienne. Le principe de bonne foi, qui découle du concept de confiance légitime, est un principe général du droit communautaire<sup>4</sup>. En vertu des jurisprudences Demirel<sup>5</sup> et Hermès<sup>6</sup>, la CJUE est compétente pour interpréter ou statuer sur les dispositions du Protocole GIZC dans la mesure où « les accords mixtes conclus par la Communauté, ses États membres et des pays ont le même statut juridique communautaire que les accords purement communautaires s'agissant des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté » (jurisprudences Hauptzollamt Mainz<sup>7</sup>, Demirel, Commission contre Irlande<sup>8</sup> et Étang de Berre<sup>9</sup>).
- **Les obligations à la charge des États membres pour la mise en œuvre du Protocole.** Les États membres de l'UE qui ont ratifié le Protocole ont l'obligation de le mettre en œuvre en vertu du droit international, et ils doivent l'exécuter de bonne foi. D'une manière plus générale, les États membres sont tenus de respecter les obligations découlant d'un accord conclu par l'UE en vertu du principe de coopération loyale : « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union<sup>10</sup> ». La Cour a pu préciser, dans l'affaire de l'étang de Berre concernant l'application du Protocole d'Athènes du 17 mai 1980 relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique, qu'« il existe un intérêt communautaire à ce que tant la Communauté que ses États membres respectent les engagements souscrits au titre de ces instruments<sup>11</sup> ». L'application des dispositions en cause, dès lors que celles-ci figurent dans un accord mixte qui concerne un domaine largement couvert par le droit communautaire, doit s'inscrire dans le cadre de l'UE et implique le respect d'un devoir de loyauté. Cependant, les États membres ne sont soumis à cette obligation de loyauté qu'à la lumière de la répartition des compétences et du principe de primauté du droit de l'UE sur le droit national<sup>12</sup>. En conséquence, dans la mesure où les accords conclus par l'Union européenne font partie intégrante de l'ordre juridique de l'UE, et sans qu'il soit besoin qu'intervienne une mesure interne de réception ou de transposition, les États concernés par le Protocole mais qui décident de ne pas le ratifier, ainsi que les autres États membres non concernés par le Protocole, seront tenus de respecter

<sup>4</sup> TPICE, 17 janvier 2007, Grèce contre Commission, affaire T-231/04.

<sup>5</sup> CJCE, 30 septembre 1987, Demirel, affaire C-12/86.

<sup>6</sup> CJCE 16 juin 1998, Hermès, affaire C-53/96.

<sup>7</sup> CJCE, 26 octobre 1982, Hauptzollamt Mainz contre Kupferberg.

<sup>8</sup> CJCE, 30 mai 2006, Commission contre Irlande, Usine MOX.

<sup>9</sup> CJCE, 7 octobre 2004, affaire C-239/03, Commission des communautés européennes contre République française.

<sup>10</sup> Article 4 §3 du TUE.

<sup>11</sup> CJCE, 7 octobre 2004, affaire C-239/03, Commission des communautés européennes contre République française.

<sup>12</sup> CJCE, 15 juillet 1964, Costa contre Enel.

les obligations que celui-ci prévoit du fait de son intégration en droit de l'UE et par l'effet de ce dernier<sup>13</sup>, et non par l'effet du droit international.

### **2.1.5. La mise en œuvre du Protocole**

Grâce à la lecture globale du Protocole sur laquelle notre analyse s'est appuyée, nos travaux nous ont enfin permis de formuler quelques pistes générales quant aux modalités de mise en œuvre de cet instrument. Bien entendu, il n'existe pas une seule et unique méthode pour appliquer les dispositions du Protocole : la situation nationale existante au moment de l'entrée en vigueur du texte – situation juridique, politique, économique, institutionnelle... – de même que la structuration interne propre à chaque État – centralisation, décentralisation, régionalisation – doivent largement conditionner les modalités de mise en œuvre du Protocole. Toutefois, il apparaît possible d'identifier quatre étapes majeures sur lesquelles les États parties peuvent s'appuyer pour la mise en œuvre du texte :

1. **L'adaptation du cadre juridique aux dispositions du Protocole.** Cette première étape, fondamentale, consiste pour les États parties à adapter leur cadre juridique interne aux exigences établies par le texte. C'est là l'un des objets majeurs du droit international que d'imposer aux États de nouvelles obligations et de prescrire, à cette fin, des évolutions juridiques. Dès lors, dans chaque État concerné, des études devront permettre de déterminer quelles sont les évolutions normatives nécessaires afin que le système juridique interne soit en harmonie avec les dispositions du Protocole.
2. **La mise en œuvre des dispositions juridiques : l'intérêt particulier des documents d'aménagement du territoire.** Une fois les dispositions du Protocole intégrées dans l'ordre juridique interne reste la question essentielle de leur mise en œuvre. À cet égard, les documents de planification du territoire peuvent constituer des instruments privilégiés dès lors (i) qu'ils s'inscrivent dans une activité de programmation stratégique et (ii) que leurs dispositions s'imposent lors de la délivrance des autorisations individuelles d'implantation d'activités ou de construction. Élaborés par l'État ou les collectivités territoriales, à échelle nationale ou infra-étatique, ces documents peuvent ainsi constituer le pivot dans l'application des dispositions du Protocole, de la régulation des activités littorales au respect du principe d'équilibre, de l'intégration spatiale à la prise en compte de la capacité de charge, de l'institution d'une bande terrestre inconstructible à la préservation de la biodiversité.
3. **L'évolution des modes de gouvernance comme objectif transversal.** La question des modes de gouvernance des littoraux apparaît de manière transversale, dans l'étape d'adaptation du système juridique d'une part, dans sa mise en œuvre, à travers les documents d'aménagement du territoire notamment, d'autre part. En effet, la question de la gouvernance devra tout d'abord s'inscrire au cœur des discussions relatives à l'adaptation du cadre juridique interne. Le droit peut ainsi contribuer à tendre vers une meilleure prise en compte des exigences de gouvernance identifiées par le Protocole : l'intégration spatiale peut être facilitée par une modification juridique permettant à un document d'aménagement du territoire de couvrir à la fois

---

<sup>13</sup> Sauf dans l'hypothèse où l'État membre a formulé des réserves qui ont été annexées au Protocole lui-même ou invoque des clauses de sauvegarde lors de l'adoption de la Décision d'approbation par l'UE.

les parties terrestres et marines de la zone côtière ; l'intégration institutionnelle peut également être soutenue par la création d'une agence, structure ou instance spécialement chargée de tisser des liens entre les administrations intervenant sur le littoral. Cette nécessité de recourir au droit est encore plus évidente pour les enjeux liés à l'information et la participation dont la mise en œuvre exige le recours à des procédures et mécanismes que seule une norme juridique peut instituer. Néanmoins, la mise en œuvre de la GIZC en général et de son volet gouvernance en particulier demande à être guidée par certains principes dont l'application n'est pas automatiquement garantie par la seule modification du système juridique interne. C'est le cas, par exemple, de l'intégration intersectorielle, de l'intégration sciences-gestion, de la coordination institutionnelle, dispositions prévues par le Protocole et dont l'application effective nécessite des changements de comportements que le droit peut seulement suggérer et non garantir. C'est dès lors dans l'étape de mise en œuvre, *via* notamment l'adoption de documents de planification, qu'un effort particulier devra être opéré. Les autorités, nationales et infra-étatiques, devront garder à l'esprit l'ensemble de ces principes dans l'application des dispositions juridiques.

**4. La mise en œuvre, au-delà de la seule transcription dans le droit.** Les développements ci-dessus rappellent que la mise en œuvre de la gestion intégrée doit être guidée par certains principes dont l'application ne peut être évaluée par l'étude du seul système juridique. Les questions de cohérence des politiques sectorielles, d'intégration terre-mer ou de coordination institutionnelle, par exemple, appellent une analyse fonctionnelle du système de gestion. De même, seule une telle analyse permet de déterminer dans quelle mesure le système de gestion en place, résultat de l'ensemble des interventions dans les zones côtières, reflète l'application réelle du droit. Des conclusions peuvent ensuite être tirées sur les dimensions de l'intégration qui ont déjà trouvé une résolution concrète et sur celles qui doivent être au cœur des efforts de mise en œuvre du Protocole.

## 2.2. Les études de cas

### 2.2.1. Croatie: La GIZC à marche forcée

#### Legal analysis

The study firstly aimed at **assessing to what extent the Croatian legal system complies with the provisions of the Mediterranean ICZM Protocol**, thereby enabling the Croatian authorities to identify the legal reforms needed in order to comply with the Protocol requirements. Key findings of this analysis, which can be found in Rochette and du Puy-Montbrun (2012), include:

- i. **Croatia has a well-developed national legal system.** Thanks to its recent developments in the framework of the accession to the EU, the Croatian environmental law is now very comprehensive, enabling the national legal framework to respond, to a large extent, to the provisions of the ICZM Protocol. The Nature Protection Act, the Environmental Protection Act and the Physical Planning and Building Act are the three pillars supporting the legal system for environmental protection. The adoption of these instruments has enabled Croatia to enhance its national law with “modern” principles and tools aimed at the preservation and sustainable use of natural resources.
- ii. **Croatia does not have any ICZM specific legislation yet.** There is no specific ICZM or coastal law. However, Croatia's coastal area is subject to a specific regulation since 2004, adopted by the government in the form of an act, which was then integrated in 2007 in the Physical Planning and Building Act (PPBA). This section of the PPBA is complex enough to cover most relevant aspects of coastal zone management, as stipulated by the ICZM Protocol. Therefore, it can be concluded that despite the absence of a specific ICZM legislation Croatia is largely in conformity with the ICZM Protocol. Implementation of its provisions can be achieved through more general tools and instruments.
- iii. **Croatia does not have a national ICZM strategy yet:** Croatia will have to adopt a National ICZM Strategy to be in conformity with Article 18 of the ICZM Protocol. In this respect, national authorities would have every interest in rapidly determining how to connect this strategy with the Marine Protection Strategy and Marine Strategy Regulation, whose elaboration is provided for by the Environmental Protection Act, and which should, according to the terms of this text, include a section on ICZM.
- iv. **The Croatian legislation provides the possibility to implement the provisions of the ICZM Protocol dealing with governance issues.** This is particularly clear for the provisions dealing with information, participation and right to legal recourse. It is however more complicated to assess in the field of integration mechanisms. At least, it is possible to conclude that the current Croatian legal framework does not prevent the implementation of these provisions.
- v. **Institutional arrangements for ICZM are yet to be put in place.** Integrated development planning in the coastal zone of Croatia is not formally required by the law. Therefore, an effective institutional framework for preparing and implementing formal strategies and policies is largely missing for the time being. However, there are several ministries that deal with the coastal zone: Ministry of Environmental and Nature Protection; Ministry of Construction and Physical Planning; Ministry of Tourism; Ministry of the Maritime Affairs, Transport and Infrastructure; Ministry of



Culture; Ministry of Regional Development and EU Funds; Ministry of Agriculture; and Ministry of Economy. Having the current state of affairs in mind, the best choice, at this moment, is to place the implementation of the ICZM Protocol inside the Department for Protection of Sea and Coastal Area of the Ministry of Environmental and Nature Protection. But, considering the current spatial planning system (in terms of hierarchy and coverage), which is based on the principles of a holistic approach, it is obvious that in the near future the State Institute for Spatial Development, to be established soon, could take the pivotal role within the institutional framework for the implementation of the Protocol.

**While compliance with most ICZM Protocol provisions is undeniable, it does not mean that coastal management is actually integrated**, that threats to sustainability have been eliminated, or that efforts remaining to be undertaken are marginal compared to the recent – and admittedly exhausting – endeavour towards EU accession. The integration diagnosis is hence essential: the full report is available in Marcone (2011) and its main results are summarized below.

### **Intégration intergouvernementale**

Les problèmes d'intégration intergouvernementale se retrouvent à différentes échelles. Au niveau des ministères, ces faiblesses s'illustrent par la difficulté de mettre en place des comités interministériels. On citera également l'exemple de l'Agence de l'environnement croate qui rencontre de nombreuses difficultés dans son travail de collecte de données auprès des différents ministères et institutions. Au niveau régional et local, il existe un réel manque de coordination entre communes ou comtés, notamment lors de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire – bien que l'exemple de collaboration des comtés de l'Istrie et de Primaskogora soit à souligner. Enfin, l'intégration entre les différents niveaux de gouvernance semble également peu développée. Les différences de perception et de discours posent en effet la question de la bonne intégration entre les ministères et les niveaux de gouvernance régionaux et locaux. Par exemple, lors des entretiens auprès des fonctionnaires à Zagreb, la participation du public a été décrite comme bien prise en compte lors de l'élaboration de lois, de stratégies ou de programmes. A l'inverse, la plupart des acteurs interrogés à Split et Zadar déplorent un manque de consultation, certains regrettant les courts délais accordés pour commenter les projets, d'autres affirmant l'absence de cette étape consultative.

### **Intégration intersectorielle**

Bien que des efforts soient faits par le secteur de l'aquaculture pour mieux intégrer son activité au sein du système de gestion, seul ce secteur tient compte des autres activités. Les relations entre les secteurs du tourisme, de la pêche et de l'environnement se font principalement sur le mode du conflit. Il n'y a que très peu de communications et d'arrangements. Le secteur touristique cherche à s'appropriier les espaces les plus convoités de la côte. Les pêcheurs font valoir leur droit à exercer leur activité même au sein des zones protégées. Le secteur de l'environnement est nettement en position de faiblesse. Cette dimension d'intégration intersectorielle est donc celle qui pêche le plus.

### **Intégration terre-mer**

La difficulté de trouver des informations statistiques concernant uniquement la zone côtière (et non l'ensemble des comtés côtiers) illustre la faible prise en compte du littoral comme

espace spécifique. De même, les débats concernant la définition de la zone côtière en tant que telle montrent la faible intégration spatiale entre domaines maritime et terrestre. Alors que les acteurs d'environnement défendent une notion de zone côtière au sens large, les urbanistes souhaitent restreindre celle-ci à la « zone côtière protégées », telle que définie par la loi. De plus, les plans d'urbanisme prennent en compte l'espace maritime, mais sont davantage orientés vers l'aménagement des terres. La stratégie maritime, quant à elle, ne considère que la mer (et les pollutions d'origine terrestre).

### **Intégration science-gestion**

Cette dimension est beaucoup plus présente, de nombreuses collaborations existant entre les universités, les instituts de recherche et les gestionnaires. Ainsi, l'Institut Océanographique de Split est impliqué dans différents projets de gestion : mise en place de stratégies permettant une meilleure intégration de l'aquaculture, plongeurs chargés de l'étude de la faune sous-marine dans les zones protégées etc. Les acteurs d'environnement sont très demandeurs de collaboration avec ces acteurs spécialisés (entre autres parce que le manque de moyens les empêche de mener eux-mêmes certaines études), ce qui facilite grandement l'intégration.

### **Intégration internationale**

La Croatie est impliquée dans de nombreux projets au niveau international. Bien évidemment, certaines questions restent sensibles (notamment lorsqu'il est question de souveraineté dans les eaux territoriales). D'autres demeurent problématiques, telle la question des pollutions en provenance des pays frontaliers comme la Bosnie-Herzégovine.

### **Tendances et évolutions**

L'urbanisation a connu une croissance exponentielle depuis les années 1960, phénomène qui s'est renforcé depuis la fin de la guerre d'indépendance. L'incapacité des différents gouvernements à enrayer cette tendance fait craindre des détériorations futures importantes.

La hausse de la fréquentation touristique fait peser de lourdes menaces sur l'environnement. En effet, son expansion est bien plus rapide que le renforcement des mesures de protection de l'environnement, d'autant plus que les formes de tourisme se multiplient, comme le montre la hausse de fréquentation dans les parcs naturels et l'importance croissante du tourisme nautique. L'essor de la pêche et l'augmentation des captures sont également sources de fortes pressions sur le milieu marin, tant au niveau des prises que des destructions d'habitats. En un peu moins de dix ans, ces prises ont plus que doublé.

L'amélioration du traitement des eaux et de la qualité des plages et des marinas va dans le sens d'une diminution des pressions exercées sur le littoral. Si les progrès en matière de gestion des déchets ont été moins rapides, les efforts constants des comtés et des municipalités devraient permettre à la tendance de se confirmer.

La Croatie est aujourd'hui à la croisée de deux chemins : mettre en place une réelle politique de protection de l'environnement (qui passe notamment par un renforcement des politiques sectorielles) ou continuer dans le sens d'une plus grande artificialisation de la côte. Pour les acteurs interrogés, l'entrée dans l'UE est à double tranchant. Celle-ci peut faire pencher la balance vers une meilleure gestion du littoral, du fait des nombreuses exigences

européennes, mais elle peut également augmenter la demande immobilière, les Européens pouvant être plus enclins à investir en Croatie.

Pendant, ce pays semble ne pas avoir choisi quel chemin de développement adopter. Alors que de nouvelles zones touristiques se sont récemment développées dans l'arrière-pays et que la période touristique s'allonge, permettant potentiellement de diminuer les pressions pesant sur le littoral en période estivale, un développement massif du golf est fortement envisagé. Les acteurs interrogés mentionnent une loi qui pourrait être votée sous peu et qui érigerait les terrains de golf au rang de priorité nationale. Cette initiative, qui a pour but d'attirer des touristes, concerne de nombreuses zones (avec possibilité d'expropriations) et représente une réelle menace pour la faune et la flore, une cause de pollution marine (liée à l'entretien du gazon) et une augmentation potentielle de la consommation d'eau.

### **Conclusion**

Urban sprawling – whether legal or illegal – continues, tourism is exerting an increasing pressure on coastal ecosystems, inter-sectoral as well as institutional integration remains a challenge, and environmental NGOs still have limited capacity and opportunities to use their right to legal recourse. Accession to the EU already means more and better environmental laws. It might now be translated into more efficient environmental protection. But it is also likely to come with an even more intensive pressure for development. Today, there is no consensus, in Croatia or elsewhere, on what “sustainable development” really means in practice and where the cursor between environment and development should be placed. This usually results in ever stronger environmental policies conflicting with ever stronger sectoral development policies. Part of the issue may be handled by a clearer institutional leadership, but most of it shall only be arbitrated as a result of bottom-up pressures by various constituencies. The entry into force of the ICZM Protocol in Croatia will not have a major impact on the Croatian legal system, or at least not immediately after ratification. Attention of the State and stakeholders should therefore be concentrated on promoting the spirit and ambition of the Protocol. That will open a window of opportunity that may prove bigger than the legal one for stakeholders and they could demand more policy coherence, re-open the discussion on the present national political priorities and challenge pre-established ones. In other words, the ICZM Protocol's impact will depend to a large extent on the willingness to promote a strategic, political and problem-solving understanding of ICZM, rather than a purely procedural one as has too often been the case around the world so far.

## 2.2.2. France : un bon élève... à l'origine des règles

### Analyse juridique

La France est devenue partie au Protocole GIZC par une loi du 7 octobre 2009<sup>14</sup> : depuis l'entrée en vigueur du texte, elle a donc obligation de mettre en œuvre ses dispositions. A cet égard, l'analyse de la compatibilité entre le droit français et les dispositions du Protocole aura été sans surprise majeure : le système juridique français répond formellement à la quasi-totalité des obligations prévues par le Protocole, elles-mêmes souvent inspirées du droit français.

- **S'agissant de l'encadrement des politiques sectorielles à l'œuvre sur les zones côtières**, la France répond aux principes généraux de protection de l'environnement et de conciliation entre activités économiques et conservation des ressources naturelles, à travers notamment la Charte de l'Environnement adoptée en 2004 et placée au sein du bloc de constitutionnalité. En matière d'urbanisme et d'aménagement, le Code de l'Urbanisme, auquel est intégrée la Loi Littoral de 1986, prévoit le respect du principe d'équilibre (article 5a et 6h du Protocole), l'accès libre et gratuit à la mer et le long du rivage (article 8-3d) et l'institution d'une bande terrestre inconstructible de 100 mètres (article 8-2a). Les écosystèmes spécialement protégés par le Protocole (article 10-2), tout comme les activités devant être réglementées, limitées ou interdites (article 9-2), font l'objet de dispositions spécifiques en droit français, prévues par le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme notamment. De même, le dispositif prévu dans le cadre des plans de prévention des risques naturels prévisibles et les outils de lutte contre l'érosion répondent largement aux obligations prévues par le Protocole (article 5e, 22, 23).
- **En matière de gouvernance des littoraux**, l'intégration spatiale (6a) est facilitée par les dispositions de la loi Littoral et les règles d'aménagement du territoire (volet maritime des Scot par exemple). L'intégration intersectorielle et la coordination institutionnelle (5f, 7-1, 7-2) sont quant à elles assurées par le Conseil national de la mer et des littoraux et par les conseils maritimes de façade (article L 219-6-1 du code de l'environnement). De même, le dispositif français prévoyant l'information et la participation du public (article 7 de la Charte de l'environnement, Titre II du Livre I du Code de l'environnement) est largement conforme aux dispositions du Protocole.
- **En matière de planification stratégique toutefois**, la France n'a toujours pas rempli l'obligation prévue à l'article 18 du Protocole au terme de laquelle les Parties contractantes « renforce ou élabore une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières ». Pourtant, l'article 35 de la loi N° 2009-967 du 3 août 2009 portant programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit qu'une vision stratégique pour la mer et le littoral fondée sur une gestion intégrée et concertée soit établie. Dans son sillage, le Décret n° 2012-219 du 16 février 2012 relatif à la stratégie nationale pour la mer et le littoral et aux documents stratégiques de façade précise les conditions d'élaboration de la « Stratégie nationale pour la mer et le littoral » ainsi que celles des documents stratégiques de façade qui la déclinent : mobilisation des instances de concertation (Comité National de la Mer et du Littoral

---

<sup>14</sup> Loi 2009-1186 du 7 octobre 2009 autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, JO 8 octobre 2009 p.16384.

(CNML), commissions administratives de façade mises en place par les Préfets coordonnateurs), modalités de consultation du public, adoption par décret.

La Stratégie nationale est aujourd'hui en cours d'élaboration et devrait être adoptée au cours des prochains. **Pour la France, ce n'est donc pas tant la conformité formelle avec le Protocole GIZC qui pose problème mais sa capacité à mettre effectivement en œuvre la GIZC qui pose question.** A cet égard, l'étude d'un littoral donné, celui du Languedoc-Roussillon, a été particulièrement éclairante. Les principales conclusions en sont résumées ici, l'étude dans son ensemble étant disponible dans Brunet (2012).

### **Intégration entre échelles de gouvernance**

L'intégration entre les différents niveaux de gouvernance souffre de certaines faiblesses.

Tout d'abord, la principale difficulté de la mise en œuvre de normes provient de leur mauvaise ou non application. Couplé au recul de l'implication de l'État au niveau local, notamment à cause de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) et du désengagement des services déconcentrés de l'État, la faible appropriation des normes nationales au niveau local, que l'on constate souvent, mène à une application très imparfaite des textes.

Ensuite, les représentants de l'État au niveau régional, comme les préfets, ne semblent pas pouvoir jouer efficacement leur rôle et induire de la cohérence entre ces différents niveaux. S'il existe un sous-préfet chargé du littoral, force est de constater que les préfets n'interviennent plus suffisamment dans le contrôle de légalité des actes pris par les collectivités territoriales.

Bien qu'elle possède des avantages notables pour leur implication, l'attribution de l'élaboration des volets maritimes des SCOT valant SMVM aux collectivités locales renouvelle le problème de la temporalité de la décision et délègue leur contrôle aux institutions déconcentrées de l'État qui manquent de moyens.

Enfin, le manque d'intégration et de coopération entre les niveaux départemental et régional d'une part et communal et départemental de l'autre, pour des raisons d'enjeux de pouvoir et de différences de conception politique, rajoute de la complexité à un système peut être déjà trop hiérarchisé.

### **Intégration intersectorielle**

De nombreux conflits d'usage nuisent aux tentatives d'intégration entre les différents secteurs. De fortes incompréhensions demeurent entre les plaisanciers et les résidents ; pêche de loisir, pêche à petits métiers et pêche au chalut occasionnent des conflits fréquents autour d'usages concurrents des ressources halieutiques ; presque tous les acteurs voient d'un mauvais œil le développement des sports nautiques, notamment par leur absence de base historique dans la région et par l'espace conséquent qu'ils utilisent ; les usagers de l'eau ont besoin de qualités aquatiques différentes et s'accusent mutuellement de pollutions; etc.

Certains secteurs tendent à imposer leur vision aux autres, majoritairement les acteurs économiques les plus puissants, comme le tourisme, la pêche et le BTP. Face à eux, le secteur de la protection de l'environnement souffre d'un manque de cohérence au niveau régional, morcelant son action et la délégitimant aux yeux de certains.

Si différentes tentatives émergent pour parvenir à une construction et à une représentation communes des problèmes et pour intégrer ces différents secteurs conflictuels, les structures

de concertation ne semblent pas, en général, appropriées pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement littoral.

### **Intégration terre-mer**

La spécificité physique du Languedoc-Roussillon tient à ses lagunes, à l'interface terre-mer. Cependant, l'intégration de ces deux milieux reste très difficile, témoignant d'un fort problème culturel de perception des acteurs.

Au niveau des organes de protection de l'environnement, trop souvent l'intégration n'est pas faite : le conservatoire du littoral commence seulement à travailler sur le DPM, les zones Natura 2000 sur terre et en mer ne sont pas coordonnées, la compétence de gestion maritime du PNR de la Narbonnaise lui a été retirée, etc.

Les pollutions des étangs et de l'eau de mer (malaïgues, blooms phytotoxiques, PCP, METEOX, etc.) mettent pourtant en évidence la nécessité d'une intégration plus importante entre les sources de pollution, souvent terrestres, et leurs destinations, souvent aquatiques. De même, les tempêtes et les inondations illustrent cette nécessité d'intégration accrue.

L'occupation de l'interface littorale correspondant au DPM par les concessions de plage et les constructions empêche aussi de parvenir à cette meilleure cohérence.

Enfin, en plus des outils de protection, les outils d'aménagement sont trop fragmentaires et trop peu inclusifs. Ils ne sont pas adaptés à une gestion dynamique de l'espace marin, témoignant souvent d'une volonté de calquer des outils d'aménagements terrestre sur ce milieu marin.

### **Intégration science-gestion**

La première difficulté d'une bonne intégration entre science et gestion réside dans l'insuffisance des données scientifiques nécessaires, comme pour les impacts et le suivi de différents polluants : pesticides, bactéries, virus, micropolluants, hormones, médicaments, etc. De même, la gestion des ressources halieutiques souffre souvent d'un manque de données sur la structure et l'évolution des populations et les impacts des différentes activités sur celles-ci.

Ensuite, les données scientifiques ne sont pas forcément ou sont trop faiblement utilisées par la gestion. Ainsi, la gestion des sédiments à l'échelle des unités sédimentaires reste trop rare, des structures de protection lourdes sont encore installées et la diminution des intrants fluviaux dans le système sédimentaire n'est toujours pas prise en compte. De même, le respect de la capacité de charge des sites n'est pas systématique, notamment au niveau des campings, des concessions de plage, des constructions sur le littoral, etc. Enfin, les zones inondables et les aléas possibles mais peu fréquents sont faiblement considérés lors des constructions et le recul stratégique reste peu appliqué.

Notons tout de même qu'un grand nombre d'outils, d'indicateurs et de mesures ont été mis en place qui participent de prises de décision mieux informées par la science : Ifremer, BRGM, ONF, etc.

### **Intégration internationale**

L'intégration avec le niveau international se fait en partie grâce aux différentes normes européennes comme la Directive Cadre sur l'Eau ou la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin et aux différents programmes de recherche internationaux comme les projets

BEACHMED ou ProtoGIZC par exemple. Cette intégration est aussi facilitée par la convention de Barcelone et le Plan d'Action pour la Méditerranée.

Outre ces formes d'intégration, peu de mécanismes sont en place pour développer une coopération entre la région et l'Espagne. Au niveau de ce pays commence tout juste à se mettre en place une coopération directe avec le Parc Marin du Golfe du Lion. Cette coopération entre Languedoc-Roussillon et Espagne reste cependant informelle et s'effectue surtout par l'intermédiaire des acteurs qui dépassent les limites étatiques comme les pêcheurs.

### **Intégration diachronique**

Enfin l'intégration diachronique reste probablement la plus problématique. Une incohérence forte existe entre les moyens disponibles et certains délais juridiques notamment pour la prescription triennale et l'absence de contestation du permis de construire deux mois après son attribution.

Les risques climatiques, comme les tempêtes de faible occurrence, ne sont que très marginalement pris en compte dans les projets d'aménagement, tout comme l'érosion et la montée du niveau de la mer. Le changement climatique demeure incompatible avec les échelles temporelles de préoccupation des acteurs et seul le CELRL semble en mesure de pouvoir le considérer. Ainsi trop peu de cas de reculs stratégiques sont observables, alors que, dans de nombreux cas, cette solution sera la seule possible. Les aménagements restent généralement fixistes et oublient le caractère mobile de la côte et tout particulièrement des lidos.

### **Conclusion**

Finalement, il semble que l'intégration bien que trop faible dans certaines de ses dimensions se mette progressivement en place : elle apparaît à tous les acteurs comme la seule solution possible aux problèmes posés par la complexité du système de gestion du littoral.

L'analyse comparative du protocole GIZC et du droit français montre une large conformité. On peut donc légitimement questionner l'utilité du protocole pour la gestion des zones côtières en France. Cette utilité pourra résider dans le soutien apporté à la mise en œuvre du droit, problème majeur sur le littoral français. Le protocole GIZC pourrait, par exemple, modifier certains rapports de force dans des situations conflictuelles en constituant un argument supplémentaire pour les promoteurs d'une gestion plus intégrée. De même, en soulignant l'importance de la loi littoral et en plaçant son respect et sa mise en œuvre sous observation internationale, le protocole pourrait à l'avenir empêcher tout recul en la matière – recul régulièrement envisagé par différents responsables politiques sous la pression de certains acteurs. L'appui apporté par le protocole au rôle de la société civile dans la GIZC pourrait également encourager un renforcement des associations de protection de l'environnement qui constituent souvent un acteur clef dans la protection du littoral et qui, dans le cas du Languedoc-Roussillon, sont relativement faibles et peu coordonnées.

Reste que les entretiens menés sur le littoral méditerranéen français montrent le très faible niveau de connaissance que les acteurs locaux ont du protocole, ce qui à ce stade n'incite guère à être optimiste quant à son appropriation stratégique. Un important effort d'information et d'explication reste à faire en ce sens.

### 2.2.3. Italie : La dilettante

Même si l'étude du cas italien n'a pu être achevée pour des raisons exposées par ailleurs, d'importantes leçons peuvent être tirées des travaux effectués, notamment quant à l'articulation des compétences entre Etat et régions, et le rôle possible du Protocole GIZC dans cet équilibre.

En premier lieu, il est important de souligner que la spécificité du littoral n'est pas juridiquement reconnue par l'État italien comme c'est le cas en France à travers la loi du 3 janvier 1986. La zone côtière n'est ainsi jamais le sujet central d'un régime juridique mais l'objet incident d'une réglementation applicable à un espace plus réduit – le domaine public maritime – ou à une discipline plus large, le paysage : en d'autres termes, aucun texte juridique ni document programmatique n'encadre aujourd'hui la gestion des zones côtières italiennes, malgré d'ailleurs plusieurs obligations en ce sens prévues par une loi de 1982 et un décret de 1998. De plus, au-delà de ce qu'il est possible d'appeler une « inertie » étatique, l'Italie a semblé manifester un certain « désintérêt » pour ses zones côtières – en tous cas pour leur protection – au cours des dernières années : en témoignent, par exemple, les amnisties des délits d'urbanisme en 1985, 1994 et 2003 qui ont conduit à une régularisation de nombreuses constructions en milieu littoral, ou la réforme du domaine public maritime en 2006 qui s'apparentait à une véritable « vente des plages », terme d'ailleurs utilisé par le Ministre de l'économie de l'époque (Rochette, 2007).

Dès lors, grâce aux larges compétences dont elles bénéficient de par la Constitution et à cause des inerties et carences de l'Etat, **certaines régions se sont progressivement engagées dans des politiques de gestion des zones côtières.** Ce fut le cas par exemple en région Sardaigne de 2004 à 2008, période pendant laquelle le Président de Région, Renato Soru, a mené des réformes ambitieuses en matière de préservation du littoral. Parmi celles-ci, soulignons : (i) l'adoption de la Legge Salvacoste en 2004, loi établissant un principe d'inconstructibilité sur une bande côtière de 2000 mètres dans l'attente de l'adoption du plan paysager régional (PPR) ; (ii) l'institution en 2005 du Conservatoire des côtes de Sardaigne dont l'objectif est à la fois de conduire la politique côtière régionale et d'assurer une protection foncière des espaces littoraux remarquables ; (iii) l'adoption de taxes dites « sur le luxe » en 2006 – taxe sur les résidences secondaires à usage touristique ; taxe sur les plus-values tirées de la vente d'unités immobilières destinées à l'habitation secondaire ; taxe sur l'escale touristique des navires de plaisance et aéronefs – censées contribuer au financement de la protection de l'environnement ; (iv) l'adoption du PPR en 2006, document de référence pour l'aménagement du territoire, opposable aux documents d'urbanisme communaux, établissant notamment un système restrictif d'autorisation d'urbanisme dans la bande côtière des 2000 mètres ; (v) la création d'une Agence régionale pour la protection de l'environnement... Toutefois, beaucoup d'acteurs considèrent alors que R. Soru va trop loin et trop vite, sans rechercher suffisamment l'adhésion des autorités infrarégionales et des différents acteurs, économiques notamment. Son mandat est ainsi marqué par des conflits importants avec les forces politiques adverses, conflits qui le conduisent à démissionner en décembre 2008. Les élections de mars 2009 placeront alors U. Cappellacci, membre de la *Casa delle libertà* dirigée par S. Berlusconi, à la tête de la région. Dès les premiers jours de son mandat, U. Cappellacci s'attachera à « défaire » ce que la précédente majorité régionale avait construit : (i) modification du PPR dans le but de faciliter l'urbanisation, notamment près de la mer ; (ii) abrogation de la dernière taxe « sur le luxe » ; (iii) privatisation des plages et « bonus » aux opérateurs touristiques les plus importants et



les plus proches de la mer : ainsi, un hôtel ou village touristique situé entre 800 et 1500 mètres de la mer se voit accorder 5m<sup>2</sup> de plage par chambre. Pour ceux situés dans la façade de 800m, 7m<sup>2</sup> par chambre sont octroyés pour les hôtels trois étoiles et 9m<sup>2</sup> pour les quatre étoiles ; (iv) changement de nature du Conservatoire qui ne peut acquérir de terrains privés, comme initialement prévu.

Au-delà de l'anecdote, le cas de la région Sardaigne nous apprend beaucoup sur le mode de gestion actuel des littoraux italiens. Aujourd'hui dans les mains des régions (de fait et de droit), **la politique côtière est faite et défaite au gré des majorités régionales**. Ce constat met en évidence le **manque criant d'un cadre juridique national**, fixant un minimum incompressible dans la protection des côtes. **Le Protocole GIZC pourrait constituer ce « socle minimal »** qui non seulement permettrait de garantir une homogénéité de protection des zones côtières sur le territoire national mais également de contraindre l'ensemble des collectivités régionales à s'engager pour le développement durable des littoraux. Pourtant, si elle a signé le Protocole le 21 mars 2008, l'Italie n'a toujours pas engagé de processus de ratification.

#### **2.2.4. Liban : la GIZC à l'épreuve du pire**

Among all the Mediterranean countries having trouble with the sustainability of their coastal zone management, Lebanon seems to concentrate the worst environmental trends and governance patterns observable anywhere. As Doumani (2007) puts it: "Chronic mismanagement has resulted in the proliferation of illegal use of the public maritime domain, seizure to the public right to access an uninterrupted maritime domain, degradation of key archaeological and natural sites along the Lebanese coast, in addition to hazards to the ecological balance and diversity of Lebanese shores". It provides an unexpected combination of recurring civil wars, chronic conflicts between communities, massive interference from regional forces, corruption, nepotism, weak though centralized administration, lack of tax revenues, dysfunctioning judiciary system and poor – if any – law enforcement, high demographic and touristic pressure on the coastal zone, crazy real estate speculation... The case of Lebanon in a way raises the question of what ICZM approaches to promote in a governance worst-case scenario.

Lebanon has neither ratified the 1995 revised version of the Barcelona Convention nor the 2008 ICZM Protocol. The government however recently initiated an adhesion procedure: we hence explored how Lebanon might benefit from a potential, future Protocol ratification. Within the peculiar Lebanese socio- and geo-political context, the answer cannot be limited to a mere legal impact assessment – even less so than in other Mediterranean countries. Below are our main conclusions.

##### **Legal analysis**

It is a well-known fact that Lebanon has a plethora of laws applicable to coastal areas as well as of institutions with competences over coastal management (Ghantous, 2012). For several reasons however, it was not possible to comprehensively analyse the compatibility between the Lebanese legal system and the provisions of the Protocol. Indeed, Lebanese legal texts are poorly accessible: they are not integrated in a code and are not widely circulated, through an official journal for instance. Furthermore, most of the legal texts are written in Arabic and are not translated in English or in French. However, based on the legal texts available and on recent reports (Ghantous, 2012 ; University of Balamand, 2007), we have been able to conclude that legal reforms would be needed to adapt the national legal system with the ICZM Protocol requirements, both on sectoral and strategic issues. For instance, Article 6b and 9-1e bind States to take measures so as not to exceeding the "carrying capacity of the coastal zone". However, neither the concept of carrying capacity nor the one of "cumulative impacts" are addressed in the Lebanese legislation. Several steps have been taken to develop information on coastal resources, activities and legislation, including the CAMP Programme ended in 2004 (Mehdi, 2004), the "Assessment of the institutional and legal setting for coastal zone management in Lebanon" (University of Balamand, 2007) released within the IMAC<sup>15</sup> project and the State of the Environment Report, published in 2001 and updated in 2010. However, there are no "regularly updated national inventories of coastal zones" as required by Article 16-1 of the ICZM Protocol. In terms of risks – an issue addressed by several articles of the ICZM Protocol (Article 5e and 22 in particular) – Article 50 of Law N° 444/2002 for the protection of the environment states that a national strategy for natural disasters and risks for all Lebanese areas must be elaborated, including an environmental disaster management strategy to be prepared by the Ministry of

---

<sup>15</sup> Integrated Management of East Mediterranean Coastlines.

Environment, in cooperation with other concerned ministries. “Preventive measures to respond to serious pollution caused by natural disasters, wars, or other causes, and competence of concerned parties in implementing these measures must be specified by a Decree issued by the Council of Minister” (Ghantous, 2012). However, the decree has not been issued. More broadly, even if *ad hoc* mechanisms are created in response to specific problems – the National Committee for Disasters Management, for instance, created after a series of earthquakes that hit South Lebanon in 2008 – there is currently no global strategy on risks and no procedures of cooperation between relevant ministries and stakeholders: the Lebanese legal system does not therefore comply with the ICZM Protocol provisions on risks management. Last, it is important to recall that no National ICZM Strategy has been adopted so far. However, article 18-1 of the Protocol requiring States to adopt such a Strategy is often considered as the “core of the Protocol”<sup>16</sup> (MAP/UNEP, 2006). A possible accession of Lebanon to the Protocol would therefore bind national authorities to elaborate a National ICZM Strategy. To that purpose, two major documents could be usefully used: the strategy developed by the CAMP project and the regional strategy for North Lebanon, elaborated within the IMAC project.

### **Implementing legal provisions: the importance of regional and urban planning documents**

Once the provisions of the Protocol integrated into the domestic legal system, the key issue of their implementation would need to be addressed. In this respect, regional and urban planning documents constitute special instruments for the implementation of the text. This remark goes beyond the literal analysis of the Protocol, which makes a broader reference to “coastal plans and programmes”, but experience shows that regional and urban planning documents unquestionably have added value if (i) they are part of a strategic planning activity and (ii) their planning content is imposed when issuing individual authorisations for the implantation of activities or constructions. Drawn up by the State or by regional / local authorities, at national or sub-national level, these documents should therefore be the mainspring of the application of many provisions of the Protocol, from the regulation of coastal activities to compliance with the principle of balance, from spatial integration to respect for carrying capacity, and from the establishment of coastal setback zones to the preservation of biodiversity.

As of today, the Lebanese regional and urban planning system remains remarkably weak. In 2002, the Lebanese government requested the Council for reconstruction and development (CDR) to carry out a study for the elaboration of the National Physical Master Plan of the Lebanese Territory (CDR, 2005) – *Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (SDATL)* – which was finalised in 2005 and approved in June 2009 by Decree N° 2366. The Master Plan provides the basis and guidelines for the drafting of local master plans. However, urban planning rules and strategies have not been revised in light of the Master Plan, which therefore suffers from a lack of implementation. Moreover, the Plan does not contain many specific provisions related to the coastal zone, and initiatives to elaborate a coastal-specific Master Plan have been abandoned. Priority should therefore be given to the development of a coherent and comprehensive regional and urban planning system, which could contribute to the regulation of the sectoral policies and activities mentioned in the ICZM Protocol. Sub-national authorities should not be forgotten since their roles in the Protocol implementation is extensively highlighted in the text (5f, 6e, 7c, 7-2, etc.).

### **Adapting governance patterns: a cross-cutting concern**

The issue of coastal governance patterns appears in a crosscutting manner, first in the stage of adapting the legal system, and second in its implementation, through regional planning documents in particular.

Governance processes should first be at the heart of discussions on adapting the domestic legal framework: the law can help to more effectively take into account the governance requirements identified by the Protocol. Spatial integration, for example, may be facilitated by a legal modification enabling a regional planning document to cover both the land and marine parts of the coastal zone. Institutional integration may also be supported by the creation of an agency specially charged with forging links between the various administrations involved in coastal zones. This necessity to use the law is even more evident for issues linked to information and participation, whose implementation requires the use of procedures and mechanisms that can only be legally established.

Nevertheless, the implementation of ICZM in general, and of its governance dimension in particular, must be guided by certain principles whose application is not necessarily guaranteed by the modification of the domestic legal system alone. This is the case, for example, of intersectoral integration, science-management integration and institutional coordination: the effective application of such obligations requires changes of behaviour that the law can only stimulate but not guarantee. In this regard, important efforts should be made in Lebanon to rationalise the institutional landscape: as mentioned by Ghantous (2012), the mandate of the Ministry of environment appears to be “unclear”, the competences of the different ministries responsible for coastal issues overlap and no mechanism is established to ensure the coordination between national and sub-national authorities.

### **Implementing beyond the sole legal transcription**

The above is a reminder that the implementation of integrated management must be guided by certain principles whose application cannot be assessed by studying the legal system alone. Issues such as sectoral policy coherence, land-sea integration or institutional coordination require a functional analysis of the management system. Likewise, only an analysis of this kind will make it possible to determine to what extent the actual management system – the result of all interventions in coastal areas – reflects a real application of the law and of its intention. There may in fact be a considerable discrepancy between the existence of a legal standard and its implementation. Analysing coastal zones management systems thus allows identifying opportunities – a legal tool specific to coastal zones, dynamic local authorities, an institutional structure specifically focusing on coastal management, etc. – and barriers – failure to apply the law, compartmentalized administrative departments, intersectoral disputes, etc. – to the implementation of ICZM. This is all the more crucial as early findings of the Protogizc project (see e.g. Rochette and du Puy-Montbrun, 2012) indicate that the Protocol *per se* may not have a strong impact on legal systems of a number of Mediterranean countries – especially but not only in EU Member States or acceding countries. The States and stakeholders will have to be convinced that implementing the Protocol should not be a legal issue only.

The case of the maritime public domain, of its private appropriation and of the legal or illegal constructions that have mushroomed on it over the last 30 years, can be taken as an emblematic example here. Several decades of urban sprawling, tourism and industrial

development have transformed the maritime public domain into an almost continuous strip of landfills, private buildings and assets<sup>17</sup>. This is in explicit contradiction with the several texts<sup>18</sup> and is by no means a recent phenomena:

- Before the war already, it seemed that the Lebanese society was somehow “reluctant to the State grip” (Verdeil, 2012), so that irregular public land appropriations and illegal buildings were common.
- The war (1975-1990) essentially brought a change of scale, with massive population migrations requiring urgent housing that no public authority had the political means nor will to plan, organize and prevent as necessary. This deeply transformed the coastal zone, especially to the North of Beirut which was a relatively safe area. In addition, major disruptions in public services provision such as waste management led to the establishment of landfills in the most directly accessible and empty areas – usually on the maritime public domain. The war situation hence changed the magnitude of already entrenched practices, and had a long-lasting effect in terms of weakening the State and its administration.
- After the war, private appropriation of the maritime public domain accelerated instead of being reversed. Numerous projects of a similar nature as those implemented during the war were developed, this time authorized by the government (Chbat 2011) usually as “exceptions”. By the end of the nineties, about 240 ha of maritime public domain were illegally occupied and the Ministry of transport estimated there were almost 1500 illegal buildings. Illegal touristic assets, including marinas, occupied about 10% of the maritime public domain<sup>19</sup> (Verdeil, 2003). Then over the last fifteen years, the phenomenon intensified again.

While this is only marginally due to legal gaps, overlaps and contradictions, it translates complex interactions between State and municipal administrations, national and local politicians, real estate owners and community leaders – all categories being remarkably porous. The State remains present and involved in most projects but as a weak advocate of the public interest against private profits and with little negotiation power. Public authorities are actually often instrumentalized by private interests (Verdeil, 2003), so that private appropriation of public space happens with approbation of municipalities and tolerance by the State, or the other way round. There were several attempts, since the end of the war, to regularize the situation of the maritime public domain, but all failed because of pressure from various political and economic lobbies including tourism operators. Such attempts anyhow mostly aimed at raising fiscal resources through taxes, making the occupation of the public domain at least profitable since it is usually deemed not reversible. They would only marginally improve public access to the maritime public domain.

Lebanese coastal areas are at the unfortunate cross-roads of two converging phenomena: the “littoralisation” of the Lebanese society on the one hand (for housing, leisure and

---

<sup>17</sup> The main exceptions being in the extreme North and South, for reasons that have little to do with law implementation.

<sup>18</sup> See the different texts regulating the public maritime domain, including: High Commissioner, General Sarrail, Decision N° 144/S adopted on 10/6/1925; Decree N° 17614/64 adopted on 18/9/1964; Decree N° 4809 adopted on 24/6/1966; Decree N° 4810 adopted on 24/6/1966.

<sup>19</sup> Post-conflict construction projects are actually often connected to the war since they use materials from landfills accumulated during the war and from demolished buildings. Hence even in very concrete terms there is continuity more than a rupture (Verdeil, 2003).

industry), which matches what happened in most if not all Mediterranean countries along the 20<sup>th</sup> century; the private appropriation of all public spaces<sup>20</sup> on the other hand, within cities – whether coastal or not – and outside. The maritime public domain is an all the more emblematic example as it is of utmost strategic importance for national security matters, which are often said to be the only true public concern of policy-makers. If any public space was to be protected from appropriation, it should thus be the maritime public domain. In that regard changing the law that deals with it would not change much in practice. The leeway resides rather in better access to justice for NGOs, the fight against corruption, law enforcement – all requiring that the conditions be met for stronger political will.

### **Conclusion: fearing a “ratification of convenience” but hoping for a new era**

This brief overview of coastal management in Lebanon in light of the ICZM Protocol shows that, should it be ratified, it will not solve any problem by itself. While this is a general rule about international environmental law, it is probably all the more true in Lebanon where State administration is weak, hardly legitimate, and where political will to enforce environmental laws remains feeble. One hence cannot exclude the possibility of a “ratification of convenience” whereby Lebanon would ratify the Protocol to please the international community and a few national stakeholders, while nothing concrete would happen. Rampant corruption, unfinished decentralisation, narrow fiscal basis, poor law enforcement, etc., would remain intact. The risk is real and would mean yet another missed opportunity for the sustainable development of Lebanese coastal areas.

However, a more optimistic view can shed light on a different path since the ICZM Protocol also has the potential to bring change in three different though complementary ways:

- i. Some legal gaps exist that would need to be filled. They are not numerous given the profusion of norms in Lebanon, but some are significant like the lack of a national ICZM strategy.
- ii. Beyond these gaps, ratification and induced compliance efforts could be an opportunity to further review the coastal management legal system, beyond basic compliance. The occasion could be seized to undertake simplifications, to hunt down discrepancies and contradictions, and to improve coordination and synergies. Gathering all relevant provisions within a single “code” would be one option to consider even if not required by the Protocol strictly speaking.
- iii. Last, the Protocol could play a more informal role by:
  - ✓ Placing Lebanese coastal areas under international scrutiny;
  - ✓ Providing more legitimacy and political weight to local and national stakeholders who are pushing to improve governance and trying to protect the coastal environment from unabated urban and industrial development;
  - ✓ Stimulating higher political demand from the Lebanese society in favour of sustainable coastal development;
  - ✓ And eventually providing more incentives and rewards for decision-makers to act accordingly.

To be more integrated, coastal management in Lebanon requires first and foremost stronger sectoral policies to integrate. Priority should hence be placed on strengthening fundamental urban planning practices, agricultural policies, water and waste management, industrial

---

<sup>20</sup> This phenomenon is so extreme that even public parks are an issue while kids playgrounds are becoming rare.

pollution control as well as a more comprehensive network of marine and coastal protected areas to at least protect the few remaining pristine areas.

### 2.3. Réplicabilité de l'instrument « protocole GIZC » dans d'autres mers régionales

Lors du lancement du projet ProtoGIZC en 2009, le Conseil Scientifique avait formulé la recommandation que les porteurs du projet s'intéressent à la répliquabilité de l'instrument « protocole GIZC » dans d'autres mers régionales. L'opportunité s'en est rapidement présentée, et a été saisie.

La diffusion des premiers résultats du projet ProtoGIZC a coïncidé avec l'émergence, au sein du **système régional de l'Océan indien occidental (Convention de Nairobi)**, d'une réflexion sur l'élaboration d'un protocole GIZC. Fort de son expérience méditerranéenne, l'Iddri a été sollicité pour accompagner les acteurs régionaux dans cette démarche. Ainsi, à la demande de la Commission de l'Océan indien (COI) et de l'Union européenne, l'Iddri a d'abord réalisé une **étude de faisabilité pour l'adoption d'un protocole GIZC dans le cadre de la Convention de Nairobi (voir Billé et Rochette, 2010)**. Cette étude a fait l'objet d'un examen par les États lors de la Conférence des Parties d'avril 2010 qui a officiellement décidé du lancement du processus d'élaboration du protocole. L'Iddri, en collaboration avec un groupe d'experts régionaux, a alors participé à la **rédaction d'un premier texte** qui a servi de base aux discussions techniques. Par la suite, l'Iddri, soutenu par le FFEM et la COI, a fourni une **assistance technique** durant les réunions successives du « Groupe de travail juridique et technique *ad hoc* pour l'élaboration d'un Protocole GIZC dans l'Océan indien occidental ». De nombreuses interventions ponctuelles ont ainsi été réalisées en séance afin d'éclairer les débats, notamment à la lumière de l'expérience méditerranéenne. Parallèlement, des présentations plus formelles ont été réalisées « à la demande », au fur et à mesure que des besoins de cadrage apparaissaient – par exemple sur les liens qui pourraient unir un protocole GIZC avec les efforts consacrés à l'adaptation au changement climatique. Au passage, l'Iddri a facilité des **échanges d'expériences entre acteurs méditerranéens et de l'Océan Indien**, en organisant notamment un atelier lors du Forum global sur les océans qui s'est tenu à Paris en 2010. Ces échanges se sont poursuivis par la suite de façon autonome, avec notamment l'invitation du directeur du PAP/RAC à venir exposer l'expérience méditerranéenne aux négociateurs du Groupe de travail juridique et technique en 2011.

L'étude de faisabilité ayant souligné qu'il fallait, dès l'amont, anticiper les enjeux d'une future mise en œuvre afin de se préserver du risque de développer un « protocole de papier », les acteurs se sont accordés sur le fait que le cadre institutionnel régional, peu étoffé, constituait en l'occurrence un obstacle majeur à la mise en œuvre des accords juridiques adoptés. L'Iddri a alors produit, à la demande de la COI et en partenariat avec l'Union européenne et le FFEM, une **étude visant à présenter des options, institutionnelles et financières, permettant de renforcer la capacité du système régional** à appuyer les États dans la mise en œuvre de leurs obligations (voir Rochette et Billé, 2012). Cette étude a nourri les discussions sur le sujet lors de la Conférence des Parties à la Convention de Nairobi en décembre 2012.

Enfin, de façon plus ponctuelle, l'Iddri a aussi été sollicité dans le cadre de la **Convention d'Abidjan** pour une réflexion sur les cadres possibles de la coopération régionale en matière de GIZC (cf. Billé R. 2012. Quel cadre régional pour l'adaptation et la GIZC en Afrique de l'Ouest ? Séminaire sur les changements climatiques et la gestion intégrée des zones côtières, UNESCO/COI, PNUD/FEM, Dakar, Sénégal, 12-13 juin).

**Outre leur intérêt et leur portée opérationnels**, ces travaux menés dans différentes régions se sont à nos yeux avérés fertiles et ont **grandement contribué à la réflexion sur les**



**protocoles comme instrument de mise en œuvre de la GIZC.** Nous y revenons en conclusion dans la section suivante (2.4. Conclusions), et mentionnons plusieurs **publications et communications directement issues de ces perspectives croisées** dans la section 5 (Valorisation).

## 2.4. Conclusions

### 2.4.1. *Quel apport du Protocole GIZC dans les contextes variés de la Méditerranée ?*

Le Protocole GIZC apporte trois leviers de changement principaux :

- i. **Développement du droit du littoral** : Le Protocole exige des États qui le ratifient une mise en conformité de leur système juridique avec ses dispositions. Il est donc susceptible de faciliter une homogénéisation « par le haut » du droit du littoral sur le pourtour méditerranéen en comblant les vides ou insuffisances juridiques spécifiques à chaque État.
- ii. **Révision du système de gouvernance** : le Protocole contient de nombreuses dispositions concernant les modes de gouvernance dont la mise en œuvre ne saurait passer, en tous cas pas principalement, par des aménagements juridiques. Il invite donc à des réflexions, analyses et débats nationaux autour de sujets tels que la participation et l'information du public, l'accès équitable et libre à la justice, la coordination institutionnelle, l'intégration terre-mer, le rôle des collectivités locales etc.
- iii. **Renforcement de la « demande » de GIZC** : le Protocole, par sa nature de traité international, apporte une légitimité supplémentaire aux acteurs qui poussent en faveur d'une gestion plus durable des zones côtières, que ce soit notamment dans le monde associatif, académique ou au sein de l'administration. Il contribue donc à rééquilibrer des rapports de force généralement (très) défavorables à ces acteurs, qui se traduisent par des arbitrages politiques le plus souvent défavorables à l'environnement sur les littoraux méditerranéens. In fine il peut générer une « demande » de GIZC plus forte, donc une volonté politique supérieure associée à un système récompensant davantage les responsables politico-administratifs engagés sur cette voie.

En fonction des circonstances nationales et locales, l'importance relative de ces trois leviers varie énormément. Dans les pays étudiés néanmoins, il semble que le premier (développement du droit du littoral) ne soit pas le plus important, pour des raisons diverses mais convergentes : pour schématiser, soit le droit est déjà très étoffé, soit il ne l'est pas mais les problèmes de gouvernance font que ce n'est pas le souci principal. Nous supputons – mais ne pouvons montrer à ce stade – que cette observation pourrait être faite pour un grand nombre d'États partis à la Convention de Barcelone.

Si cela ne remet pas forcément en cause l'intérêt d'un tel instrument juridique régional, cela a tout de même des implications. Nous en soulignons deux ici : d'une part, il est crucial de veiller à l'esprit de la mise en conformité plus qu'à sa lettre. Par exemple, la nature des exceptions tolérées dans l'adaptation nationale de l'article 8-2 et la définition qui est donnée de notions telles que « l'intérêt public », dans les textes et/ou en pratique, est cruciale. D'autre part, la force d'un tel Protocole réside largement dans son appropriation informelle par des acteurs variés mais désireux de changements vers plus de durabilité, appropriation qui seule peut permettre de faire « bouger les lignes », de modifier les rapports de force. La difficulté est alors que cette mobilisation – et donc une part importante de l'intérêt d'un protocole GIZC – est difficile à anticiper. En avoir conscience doit toutefois inciter les autorités régionales et nationales à mettre davantage l'accent sur cette dimension, que ce soit pendant la phase de négociation ou de mise en œuvre.

#### **2.4.2. Les Protocoles GIZC sont-ils la solution miracle au développement durable des zones côtières?**

L'intérêt pour les protocoles relatifs à la GIZC semble croître : le Protocole GIZC en Méditerranée est entré en vigueur en 2011, les Parties à la Convention de Nairobi négocient actuellement un instrument similaire, et la Mer Noire envisage également, de manière plus informelle pour l'instant, de développer un tel instrument. En s'appuyant sur les leçons tirées des initiatives les plus abouties que sont la Méditerranée et l'Océan Indien occidental, le projet nous permet de mettre en lumière les potentiels bénéfiques d'un instrument régional juridiquement contraignant pour la GIZC, et d'identifier les conditions clés dans lesquelles de tels protocoles peuvent réellement faire une différence.

#### **Les bénéfices potentiels d'une régulation régionale de la GIZC**

**L'un des principaux objectifs d'un protocole GIZC, instrument juridiquement contraignant, consiste à consolider les cadres juridiques des États.** Ce dessein point a été essentiel lors de l'élaboration d'un tel instrument en Méditerranée (UNEP/MAP, 2003) et dans l'Océan Indien occidental (Billé & Rochette, 2010). Dans le premier cas, le Protocole vient renforcer les dispositifs juridiques nationaux pour les zones côtières (Rochette *et al.*, 2012) – même si c'est plus ou moins le cas selon les circonstances nationales. La protection d'écosystèmes spécifiques (Article 10), l'établissement d'une bande inconstructible (Article 8-2) ou encore la réglementation, la restriction ou l'interdiction de certaines activités (Articles 8-3 et 9-2), par exemple, doivent être intégrés au sein des systèmes juridiques des Parties lorsque ce n'est pas encore le cas. Le processus visant l'élaboration d'un Protocole GIZC dans l'Océan Indien occidental se fonde sur la même ambition. Dans de nombreux États de la région, l'utilisation encore restreinte des études d'impact, l'absence ou les insuffisances des cadastres et des documents d'aménagement du territoire, l'absence de stratégies de gestion des risques ou la faiblesse des mécanismes de coordination institutionnelle, constituent de sérieux obstacles à la GIZC. Comme l'avait suggéré l'étude de faisabilité (Billé & Rochette, 2010), les États se dirigent actuellement vers le développement d'un Protocole de type « *overarching* + », avec un double objectif : (1) la consolidation des dispositifs de gestion des zones côtières, et (2) la gestion de certaines problématiques sectorielles considérées comme de première importance pour la région.

**Un Protocole GIZC peut également soutenir les acteurs plaidant pour une gestion plus intégrée des zones côtières.** Dans l'Océan Indien occidental par exemple, la plupart des pays ont aujourd'hui procédé à la création formelle de Comités nationaux de GIZC. Ces derniers sont dédiés, en particulier, à la promotion de la mise en œuvre de la GIZC et, à cet égard, fournissent des avis juridiques et techniques aux décideurs. Cependant, on constate que leurs activités sont souvent entravées, voire réduites à néant, par le poids considérable des secteurs les plus puissants. Un instrument régional juridiquement contraignant vient donc appuyer et renforcer les cadres nationaux déjà en place, tout en fournissant davantage de poids politique et de légitimité aux promoteurs de la GIZC dans leur action intersectorielle quotidienne. En ce sens, un Protocole GIZC représente un outil de plaidoyer puissant, comme l'illustre le cas de la Méditerranée où il est dorénavant en vigueur. En France par exemple, la Loi Littoral adoptée en 1986 fait l'objet d'attaques récurrentes de la part d'élus

qui critiquent la rigidité du texte ; grâce au Protocole et à sa ratification par la France, ses défenseurs disposent d'un nouvel argument de poids dans la discussion. Par ailleurs, l'adoption du Protocole par l'Union européenne appuie également les partisans d'une approche juridiquement contraignante de la GIZC au niveau européen, actuellement en cours de discussion (Rochette *et al.*, 2012).

**Une organisation plus rationnelle et cohérente des efforts représente l'un des autres bénéfices attendus d'un Protocole GIZC.** De fait, de tels protocoles sont des instruments méthodologiques puissants qui peuvent guider les initiatives régionales, évitant ainsi la dispersion des efforts. Une fois en vigueur, un Protocole GIZC devient le cadre de référence dans lequel la plupart sinon toutes les initiatives de gestion des zones côtières doivent s'intégrer. En Méditerranée par exemple, les Programmes d'aménagement côtiers (PAC) sont dorénavant entièrement orientés vers la mise en œuvre des dispositions du Protocole. Les États du Sud Ouest de l'Océan Indien espèrent que le Protocole incitera les bailleurs de fonds internationaux à investir davantage dans la GIZC et évitera la dispersion des projets, tout en mobilisant des ressources pour sa mise en œuvre. Plus largement, l'adoption d'un Protocole GIZC peut également contribuer à remettre à l'ordre du jour la mise en œuvre des autres protocoles existant (d'autant plus que la GIZC est censée venir « chapeauter » les approches sectorielles), et susciter des débats autour du renforcement du système régional lui-même.

### **Les conditions de la réussite**

Certes, l'adoption d'un instrument régional juridiquement contraignant pour la GIZC présente de nombreux avantages. Cependant, il faut garder à l'esprit que les résultats obtenus par les mers régionales en général et les protocoles en particulier ne sont pas toujours à la hauteur des espoirs placés en eux : ces derniers demeurent trop souvent des accords « de papier » dont les implications concrètes sont faibles voire inexistantes. Il serait donc absurde de considérer que, par principe, toutes les mers régionales doivent suivre le modèle méditerranéen. Les Protocoles GIZC n'apporteront de valeur ajoutée significative dans l'équation régionale que s'ils répondent à de réels besoins, et surtout si les conditions de leur élaboration et mise en œuvre effective sont assurées.

A cet égard, **l'expérience montre tout d'abord que le développement d'un Protocole GIZC doit être précédé par un solide ancrage du concept de GIZC dans la région concernée.** La multiplication des projets contribue à établir la GIZC au sein des communautés régionales techniques, scientifiques et politiques. Tout aussi crucial est le développement d'études scientifiques et techniques pertinentes, de même que l'organisation d'un certain nombre de conférences, séminaires et ateliers. En Méditerranée et dans l'Océan Indien occidental, c'est la somme de ces initiatives qui a créé une « culture GIZC », elle-même à l'origine de l'émergence de l'idée d'un protocole GIZC. Au-delà de cette « atmosphère » scientifique et politique propice, **l'expérience montre également que le processus est facilité lorsque des « champions » politiques s'en emparent** et interviennent pour soutenir les négociations, pour convaincre les États potentiellement réticents et pour accélérer, si nécessaire, le rythme des négociations. La France en Méditerranée, l'Ile Maurice et la Commission de l'Océan Indien dans l'Océan Indien occidental ont respectivement joué ce rôle.

**Le processus de négociation doit alors accorder un temps suffisant aux débats tout en s’assurant qu’il ne s’enlise pas.** Cela signifie tout d’abord que la négociation ne doit pas partir d’une feuille blanche mais se fonder sur un « draft zéro ». Toutefois, aucun projet de texte ne peut être développé de manière réaliste par des experts si les attentes générales des États n’ont pas été préalablement exprimées : cela implique que les parties doivent définir une vision partagée du protocole en devenir, avant toute ébauche et processus de négociation. En d’autres termes, le « placement du curseur » doit être précis quant au type de Protocole GIZC à développer. En Méditerranée comme dans l’Océan Indien occidental, l’étude de faisabilité a joué un rôle important en préparant cette étape cruciale. Lors des discussions techniques et des négociations politiques, **il n’est pas moins essentiel d’éviter toute déconnexion entre les quelques représentants des États participant aux réunions et les autres acteurs**, qu’ils appartiennent aux administrations nationales, à des ONG ou au secteur privé, tant au niveau régional que national. Les secrétariats des conventions de Barcelone et Nairobi ont agi en ce sens, non seulement en autorisant ces acteurs à assister aux réunions, mais aussi en amont en organisant des ateliers sur le principe même du Protocole. Cette exigence d’informations implique également que des efforts doivent être accomplis au niveau national afin que les avancées des discussions connaissent une large diffusion, bien au-delà des seuls représentants des États participant aux réunions.

Enfin, il convient de souligner qu’une **réflexion sur la future mise en œuvre d’un instrument juridique n’est jamais prématurée.** En effet, un manque d’anticipation accroît le risque de développer un « protocole de papier », officiellement adopté mais peu appliqué. Dans la plupart des cas, les secrétariats des conventions de mers régionales se concentrent sur les questions administratives et financières et ne disposent pas en interne des ressources qui leur permettraient de fournir une assistance technique ou juridique à la mise en œuvre des instruments régionaux. C’est la raison pour laquelle certaines mers régionales ont institué des « centres d’activité régionaux » (RAC). La Méditerranée et les Caraïbes, dans lesquelles respectivement 6 et 4 RAC ont été créés, figurent parmi les régions les plus avancées. Généralement, les RAC assurent trois tâches principales : (i) ils transmettent aux États des données pertinentes pour l’adoption de décisions fondées sur des données scientifiques au travers de publications, livres blancs, rapports, etc.; (ii) ils renforcent la coopération régionale dans un champ spécifique, en organisant des conférences et des ateliers ; (iii) ils assurent une assistance technique dans la mise en œuvre des instruments juridiques. Néanmoins, de telles structures institutionnelles n’existent pas dans l’ensemble des mers régionales. Dans l’Océan Indien occidental, le système régional fait indiscutablement face à des difficultés fonctionnelles. En 2010, l’étude de faisabilité a mis en lumière que le renforcement du système régional était une condition essentielle au succès du futur Protocole GIZC. En 2012, des propositions concrètes en ce sens ont été soumises aux Parties à la Convention de Nairobi. Cependant, aucune activité spécifique répondant à ce besoin n’est actuellement en cours. Il en résulte que **les conditions de succès du futur Protocole GIZC dans l’Océan Indien occidental ne sont pas remplies.**

### **Pas de « solution miracle »**

Les mers régionales ont un bilan mitigé pour ce qui est de générer du changement, et l'« humeur internationale » actuelle est plutôt à la réticence quant au développement de nouveaux accords environnementaux internationaux alors que la rationalité et l'efficacité du cadre juridique international existant pose question. Nous avons souligné les bénéfices attendus de tels instruments innovants, en montrant leur capacité à combler les lacunes des cadres juridiques nationaux, à renforcer les institutions en place ou émergentes et à rationaliser les efforts vers une gestion durable des zones côtières. En nous appuyant sur les expériences en cours en Méditerranée et dans l'Océan Indien occidental, nous avons identifié certaines conditions indispensables au succès de toute initiative, s'agissant particulièrement du contexte national et régional, du processus de rédaction et de négociation, ainsi que du soutien anticipé aux enjeux de mise en œuvre. Ce dernier point s'avère absolument essentiel en particulier dans les pays en développement, où la densité du système juridique est souvent inversement proportionnelle à son efficacité.

Le principal message est que, quelle que puisse être l'attractivité des Protocoles GIZC et des innovations juridiques en général, ils ne sont pas la solution miracle pour surmonter les obstacles à la mise en œuvre de la GIZC. L'élaboration de tels outils est chronophage et économiquement coûteux et ils présentent un coût politique significatif. Ils sont en effet « à contre-courant » puisqu'ils régissent à l'échelle régionale des matières telles que l'aménagement du territoire et l'urbanisme qui relèvent traditionnellement de compétences nationales. Les autres mers régionales devront examiner attentivement la nature des problèmes qu'elles souhaitent résoudre, de même que le contexte dans lequel un éventuel Protocole GIZC peut être développé et mis en œuvre, avant de s'embarquer dans l'aventure. L'âge de l'innocence en ce qui concerne le droit international et son réel potentiel est révolu : un argumentaire toujours plus solide sera nécessaire à chaque nouvel élément apporté au système, afin de surmonter un scepticisme croissant. C'est clairement une contrainte à l'action, mais une contrainte positive si elle est utilisée pour le développement d'instruments plus stratégiques.

### 2.4.3. Quelles leçons pour la GIZC ?

L'étude des perspectives de mise en œuvre du Protocole GIZC en Méditerranée permet de tirer un certain nombre de conclusions plus générales pour la GIZC.

Tout d'abord, nous avons testé sur le protocole une grille de lecture des éléments constitutifs de la GIZC basée sur des travaux théoriques et empiriques préalables. Cette grille s'articule autour de trois dimensions (à laquelle on ajoute celle de la coopération régionale dans le cas spécifique d'instruments régionaux):

- i. L'adaptation des politiques sectorielles (y compris environnementales) relatives au littoral et la réglementation des activités côtières ;
- ii. L'évolution des modes de gouvernance ;
- iii. La planification stratégique.

Cette grille s'est avérée appropriée et utile pour l'analyse du protocole puisque toutes ses dispositions peuvent y être classées et qu'inversement aucune des trois dimensions ne reste orpheline. Elle permet d'avoir une lecture plus claire d'un instrument très composite pris entre la rationalité de sa substance et celle des négociations ayant présidé à sa rédaction. La même observation peut être faite sur le *draft* en cours de négociation dans l'Océan indien occidental. En outre, l'étude des systèmes juridiques nationaux au regard du protocole ainsi réorganisé montre que la grille de lecture fonctionne tout autant à l'échelle des politiques nationales qu'à celle d'un instrument régional. Les trois dimensions constitutives de la GIZC que nous proposons en sortent à nos yeux renforcées et légitimées. Leur déploiement sur différents cas génère plusieurs remarques importantes.

La première dimension met en lumière l'importance des politiques sectorielles, peut être évident mais souvent oublié dans l'enthousiasme pour l'intégration. Cette importance est double : (1) pour pouvoir intégrer (ou coordonner) utilement des politiques sectorielles, il faut que celles-ci soient fortes, c'est-à-dire qu'elles orientent et organisent effectivement le développement des activités économiques correspondantes. Si la politique agricole n'est pas un facteur significatif d'évolution des pratiques agricoles, ou si l'urbanisation du littoral échappe à toute politique d'urbanisme (exemple du Liban), coordonner ces politiques (entre elles et avec celles d'environnement) est inutilement laborieux et largement illusoire. Leur renforcement est alors une condition nécessaire, voire un préalable indispensable, à une gestion plus intégrée. Par ailleurs (2), lorsque ces politiques sont véritablement organisatrices des activités sectorielles, elles recèlent un potentiel souvent sous-exploité de contribution à une gestion plus intégrée : réduire les pollutions d'origine agricole par des politiques agricoles différentes, ou lutter contre la spéculation immobilière par des politiques de logement appropriées, par exemple, peut représenter un grand pas en avant vers la GIZC sans que la notion d'intégration se soit directement mobilisée ni mise en œuvre.

La deuxième dimension invite à souligner à la fois, bien sûr, l'importance des modes de gouvernance (relations entre acteurs, articulation des échelles, etc.) pour la GIZC, et dans le même temps la difficulté à intervenir sur ces modes de gouvernance à partir des efforts (projets ou instruments juridiques *ad hoc* comme le Protocole) visant à mettre en œuvre la GIZC. « On ne change pas la société par décret » comme l'avait écrit M. Crozier – ni par projet pourrait-on ajouter : or c'est bien du fonctionnement intime de la société que relèvent ces modes de gouvernance. Ainsi, s'il est indiscutable que la mise en œuvre de la

GIZC passe par des changements majeurs de ces modes de gouvernance, les acteurs<sup>21</sup> qui la promeuvent ont généralement peu de prises sur ces derniers. Par exemple, si l'opposabilité formelle des documents d'urbanisme s'avère indispensable et est imposée par certains systèmes juridiques nationaux, en pratique elle requiert un tissu associatif dynamique et compétent, ainsi qu'un système judiciaire équitable et efficace auprès duquel un recours représente une alternative crédible à des solutions négociées et une menace non moins crédible sur les activités illégales. Ce n'est pourtant pas, ou très marginalement, par la GIZC que l'on peut œuvrer par exemple au renforcement du système judiciaire. Cette deuxième dimension de « gouvernance », dans le cadre de la mise en œuvre d'un traité international dont les premiers destinataires sont les États, ramène aussi au cœur des débats le rôle de l'État dans la GIZC et surtout de l'articulation de son action avec celle des collectivités locales. Les cas de la France (État en voie de retrait mais décentralisation inachevée), du Liban (État en déliquescence et décentralisation balbutiante), et de l'Italie (compétences de gestion du littoral largement transférées aux régions) montrent chacun à leur manière que la GIZC ne peut être mise en œuvre en pratique sans un rôle fort de l'État – évidemment dans un système de partage des compétences clair accordant un rôle approprié aux échelles infra étatiques.

En matière de planification stratégique enfin, les différents cas d'étude montrent à quel point il est crucial que les documents cadres de type « Stratégie nationale de GIZC » (dont l'adoption est requise par le Protocole) soient articulées avec, et puissent s'appuyer sur, un tissu dense de documents d'aménagement du territoire et de planification spatiale marine à différentes échelles.

Finalement, il ressort de ce projet que l'on a sans doute trop tendance à vouloir résoudre tous les problèmes des littoraux à travers les projets ou instruments de GIZC. Si la pensée systémique aux origines de la notion d'intégration demeure fondamentale pour envisager et organiser les articulations, synergies, effets pervers etc., une gestion plus intégrée des zones côtières passe avant tout – et peut être ironiquement – par des interventions stratégiques sur les secteurs et les politiques sectorielles qui les guident, ainsi que sur des modes de gouvernance qui dépassent très largement le cadre littoral ou environnemental. Pensée intégrée, action stratégique – et souvent sectorielle : tel pourrait être le mot d'ordre issu de ce projet.

---

<sup>21</sup> « Praticiens de la GIZC » (Olsen, 1996), « professionnels de la GIZC » (Crawford, Cobb et Ming, 1995), ou encore « facilitateurs de GIZC » (Y. Hénocque, comm. pers.).



### 3. PORTÉE OPÉRATIONNELLE DU PROJET

Conformément aux objectifs du programme Liteau, le projet Protogizc a permis un transfert des connaissances scientifiques développées à des acteurs et gestionnaires qui s'en sont saisis dans le cadre de leurs activités.

En premier lieu, **les travaux d'analyse du Protocole GIZC ont très tôt reçu le soutien du CAR/PAP** qui y a vu un moyen de diffuser largement les idées forces contenues dans le texte. L'analyse a donc été largement co-construite afin de répondre aux attentes des acteurs identifiés par le CAR/PAP (point focaux nationaux, gestionnaires d'espaces naturels, collectivités publiques, ONG, etc.). L'analyse a ainsi fait l'objet de plusieurs projets de rapports, chacun discuté lors de séminaires organisés par le CAR/PAP et commenté par des experts choisis par le centre (M. Prieur notamment). Ces différents échanges ont permis d'aboutir à une analyse complète, accessible et utilisable par les acteurs et qui est aujourd'hui devenue le « guide officiel » du Plan d'action pour la Méditerranée. De la même manière, les autorités croates se sont rapidement montrées intéressées par nos travaux sur l'impact juridique du Protocole dans les systèmes nationaux. **La Croatie a ainsi conditionné sa ratification du Protocole aux résultats de notre analyse.** Celle-ci ayant mis en lumière les réformes juridiques indispensables, la Croatie a finalement ratifié le Protocole en octobre 2012. De manière similaire, le Monténégro a signifié début 2010 au CAR/PAP que le pays ne ratifierait pas le Protocole tant qu'une étude complète de son article 8-2 instituant une bande terrestre inconstructible n'aurait pas été menée. Disposition phare du Protocole, cet article est en effet particulièrement complexe à déchiffrer, notamment dans les exceptions qu'il prévoit au principe d'inconstructibilité. Réalisée dans le cadre du projet et transmise aux autorités monténégrines, cette étude a **facilité et accéléré la ratification du Monténégro, en décembre 2011.** Enfin, **les travaux réalisés au Liban ont également contribué à placer la ratification du Protocole au cœur des réflexions** du Ministère de l'environnement. C'est finalement en France que le lien avec les acteurs a été le plus difficile à établir. Si les acteurs rencontrés lors de l'étude de cas en Languedoc-Roussillon se sont généralement montrés intéressés, et si l'équipe internationale du Conservatoire du Littoral a également suivi de près le projet, cela a été plus difficile au niveau de l'administration centrale. Sans doute le faible impact juridique attendu du protocole n'incite pas le ministère de l'environnement à en faire un outil de sa politique littorale.

Par ailleurs, la diffusion des premiers résultats du projet a coïncidé avec l'émergence, au sein du système régional de l'Océan indien occidental (Convention de Nairobi), d'une réflexion sur l'élaboration d'un instrument juridique similaire. Fort de son expérience méditerranéenne, l'équipe du projet a donc été sollicitée pour accompagner les acteurs régionaux dans cette démarche. Ainsi, à la demande de la Commission de l'Océan indien (COI) et de l'Union européenne, **une étude de faisabilité pour l'adoption d'un protocole GIZC dans le cadre de la Convention de Nairobi** a tout d'abord été réalisée. Cette étude a fait l'objet d'un examen par les États lors de la Conférence des Parties d'avril 2010 qui a officiellement décidé du lancement du processus d'élaboration du protocole. En collaboration avec un groupe d'experts régionaux, l'équipe a alors participé à la **rédaction d'un premier texte de Protocole qui a servi de base aux discussions techniques**, durant lesquelles elle a également apporté une expertise technique et juridique. Parallèlement, l'étude de faisabilité ayant souligné la nécessité d'anticiper les enjeux de mise en œuvre du futur Protocole, l'équipe a également fourni une analyse des options, institutionnelles et financières notamment, pour un **renforcement du système régional.**

## **4. BILAN DU DISPOSITIF DE RECHERCHE ET ECARTS PAR RAPPORT AU PROJET INITIAL**

### **4.1. Bilan du dispositif de recherche**

Le dispositif de recherche mis en place a porté ses fruits.

Il convient de souligner en particulier l'importance du Comité de pilotage : s'il n'a pu se réunir qu'à deux reprises pour des raisons de budget (voir agenda des deux réunions et liste des participants en Annexe 1), ces réunions sont intervenues suffisamment tôt dans le projet pour en influencer le cours de façon constructive. Il a aussi permis de rencontrer et développer des liens avec différents acteurs, ces liens ayant ensuite été mobilisés de façon bilatérale à mesure que le projet avançait.

Les liens développés avec le système régional de la Convention de Barcelone et le CAR/PAP en particulier ont été extrêmement fructueux, bien au-delà du complément de financement accordé. C'est cette collaboration qui a permis d'inscrire directement les travaux de ProtoGIZC dans le cadre politique régional. Elle nous a aussi offert l'occasion de partager les résultats de nos travaux avec les acteurs méditerranéens à plusieurs reprises (voir liste des communications en section 5), dans un cadre différent mais complémentaire de celui du comité de pilotage du projet.

Cette collaboration a également grandement contribué à la bonne réception de nos travaux à l'échelle nationale, en Croatie et au Liban (ainsi qu'au Monténégro dans une moindre mesure) notamment.

Enfin, le projet ProtoGIZC avait fait le pari d'une forte opérationnalité, mais d'une relativement faible interdisciplinarité (sciences politiques, droit et sciences de gestion) par rapport aux habitudes du programme Liteau. Le bilan que nous en tirons est que cela n'a jamais constitué un obstacle, ni scientifiquement ni dans nos relations aux acteurs. Nous restons donc assez convaincus que si la nature du programme Liteau est d'être interdisciplinaire, cela ne signifie pas que chaque projet doit l'être par principe : c'est bien en fonction des questions à instruire que les disciplines doivent être mobilisées – en faire un critère de sélection tend à nos yeux à générer une interdisciplinarité parfois artificielle ou de façade, notamment entre sciences dures et sociales.

### **4.2. Déviations par rapport au projet initial**

Le projet a largement suivi le plan et la démarche proposés dans le document de projet initial. Trois « déviations » principales sont à noter :

- Une demande d'extension de six mois a été demandée en 2012 et accordée par les instances du programme, pour différentes raisons (voir ci-dessous).
- Si le Liban était initialement prévu comme cas d'étude, il a ensuite été remplacé par la Syrie à l'invitation du Comité de pilotage et en raison de la situation géopolitique locale. Cette situation a en suite exigé d'abandonner la Syrie pour des raisons évidentes, et de revenir sur le Liban. Ces difficultés, inévitables, ont généré des pertes de temps considérables puisqu'à deux reprises le travail d'approche des autorités et d'immersion dans le contexte national a été perdu.

- Le traitement du cas de l'Italie, initialement prévu, a débuté (cf. listes des publications de valorisation du projet en section 5) mais n'a pu être au même niveau que les autres malgré l'extension accordée. Deux raisons essentielles : des problèmes de budget, les financements publics de l'Iddri ayant été réduits ; des problèmes de temps, dus notamment au travail supplémentaire engagé pour satisfaire les attentes des acteurs, en particulier le CAR/PAP et le gouvernement Croate, ainsi que pour mener à bien l'étude de répliquabilité dans l'Océan indien occidental, à l'incitation du Conseil scientifique.

## 5. VALORISATION

Le projet ProtoGIZC (y compris dans son extension à l’Océan Indien) a donné lieu à un important effort de valorisation, tant scientifique qu’auprès des acteurs. Il a ainsi occasionné :

- 7 articles scientifiques (un autre est en cours de rédaction)
- 6 chapitres d’ouvrage et actes de colloques
- 11 rapports
- 1 *policy brief*
- 1 article de vulgarisation
- 42 communications

Les sections ci-dessous en fournissent une liste exhaustive classée par sujets.

### 5.1. Sur le Protocole GIZC en Méditerranée

#### Rapports, articles et chapitres d’ouvrages

Rochette J., Billé R. 2013. Éléments de réflexion sur la mise en œuvre du Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée. Actes de la Table ronde franco-marocaine sur la gestion intégrée des zones côtières, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), Rabat (Maroc), 29 janvier 2009, à paraître.

Rochette J., Wemaëre M., Billé R. 2013. Le Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée : une première analyse des enjeux de mise en œuvre. In JMF Gilbert et VL Gutierrez Castillo (dir.) *Coopération, sécurité et développement durable dans les mers et océans. Une référence spéciale à la Méditerranée*. Huygens Editorial, pp. 124-141.

Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G. 2012. Une contribution à l’interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. UNEP, MAP, PAP/RAC : 78p + annexes (Disponible en version anglaise, 72p + annexes).

Du Puy-Montbrun G. 2011. Une bande des 100 mètres en Méditerranée ? Brèves remarques sur le Protocole de Madrid. In *Bien public, bien commun : Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme*. Dalloz, Paris, 478 p.

Wemaëre M., Rochette J. 2011. Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol in face of EU law. Rapport commandité par le CAR/PAP : 16p.

Rochette J., du Puy-Montbrun G., Wemaëre M., Billé R. 2010. Coastal setback zones in the Mediterranean: a study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol. *Iddri Analyses 5/10* : 26p.

Rochette J., Wemaëre M. 2010. Analyse de la portée normative des dispositions du Protocole GIZC en Méditerranée. Rapport commandité par le CAR/PAP : 40p (Disponible en version anglaise).

Rochette J., Billé R. 2010. Analyse du Protocole sur la GIZC en Méditerranée : entre rationalité des dispositions et logique du processus d'élaboration. Rapport commandité par le CAP/PAP : 63p (Disponible en version anglaise).

### **Communications**

Rochette J. 2012. Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol: content and legal scope of the key provisions. Regional MedPartnership Workshop on harmonizing the national legal and institutional framework with the ICZM Protocol, 4-5 décembre 2012, Zagreb, Croatie.

Rochette J. 2012. Coastal setback zones in the Mediterranean: a study on Article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol. Regional MedPartnership Workshop on harmonizing the national legal and institutional framework with the ICZM Protocol, 4-5 décembre 2012, Zagreb, Croatie.

Wemaëre J. 2012. The ICZM Protocol in face of the EU Law. Regional MedPartnership Workshop on harmonizing the national legal and institutional framework with the ICZM Protocol, 4-5 décembre 2012, Zagreb, Croatie.

Rochette J. 2012. Le Protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée. Conférence Espaces maritimes et articulations transnationales : le cas de la Méditerranée, LittOcéan, 12 avril 2012, Paris, France.

Wemaëre M. 2012. Effects of the ICZM Protocol on the EU law. 4th seminar on integrated coastal zone management organised by PAP/RAC, 10 Octobre 2011, Zagreb, Croatie.

Rochette J. 2011. Analysis of the Mediterranean ICZM Protocol: content and legal scope of the key provisions. Expert group meeting on harmonizing the national legal and institutional framework with ICZM Protocol, PAP/RAC, 18-19 mai 2011, Split, Croatie.

Billé R. 2011. The Protogizc project: introduction and early findings. Expert group meeting on harmonizing the national legal and institutional framework with ICZM Protocol, 18-19 mai 2011, PAP/RAC, Split, Croatie.

Wemaëre M. 2011. The ICZM Protocol in face of EU law. Expert group meeting on harmonizing the national legal and institutional framework with ICZM Protocol, 18-19 mai 2011, PAP/RAC, Split, Croatie.

Rochette J., Wemaëre M. 2010. Mise en application du protocole GIZC en Méditerranée : les liens avec les stratégies européennes d'aires protégées marines et littorales. Conférence Conservation marine et côtière : plans de gestion, aires marines protégées et Natura 2000, 1-3 septembre 2010, Marseille, France.

Rochette J. 2010. Vers une gestion durable des littoraux méditerranéens ? L'apport du protocole GIZC en Méditerranée ? Conférence Coopération, sécurité et développement durable dans la mer la Méditerranée, 21 mai 2010, Université de Jaen, Espagne.

Du Puy-Montbrun G. 2010. A propos de l'article 8.2 du Protocole de Madrid. Colloque interdisciplinaire GIZC, Université de La Rochelle, 10 juin.

Rochette J. Billé R. 2009. Éléments de réflexion sur la mise en œuvre du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée. Table ronde franco-marocaine sur la gestion intégrée des zones côtières, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), 29 janvier 2009, Rabat, Maroc.

## **5.2. Sur les études de cas**

### **Rapports et articles**

Rochette J., Billé R. 2013. The Mediterranean ICZM Protocol: a strategic lever for coastal management in Lebanon? Proceedings of the Arab and Mediterranean Regional Conference on Environmental Resources Monitoring and Management : 13p.

Rochette J., du Puy-Montbrun G. 2012. Analysis of the Croatian legal framework in relation to the provisions of the Protocol on ICZM in the Mediterranean. UNEP PAP/RAC : 48p.

Brunet L. 2012. Diagnostic des systèmes de gestion des zones côtières en France : Le cas du Languedoc-Roussillon, Iddri : 80p.

Marcone O. 2012. Evaluer la gestion intégrée des zones côtières : Comment dépasser l'analyse des initiatives *ad hoc* ? Mémoire Master Économie du Développement Durable, de l'Environnement et de l'Énergie. Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales : 108p + Annexes.

Rochette J. 2011. Des relations État – régions dans la politique littorale italienne. Revue Méditerranée N° 115 : 22-32.

### **Communications**

Rochette J., Billé R. 2013. The Mediterranean ICZM Protocol: a strategic lever for coastal management in Lebanon? Arab and Mediterranean Regional Conference on Environmental Resources Monitoring and Management, 15-16 Mai 2013, Beyrouth, Liban.

Rochette J. 2012. Analysis of the Croatian legal framework in face of the Mediterranean ICZM Protocol's provisions. Regional MedPartnership Workshop on harmonizing the national legal and institutional framework with the ICZM Protocol, 4-5 décembre 2012, Zagreb, Croatie.

Billé R., Rochette J. 2012. The Mediterranean ICZM Protocol: Overview and implementation perspectives in Lebanon. Coastal Zone Management and Monitoring in Lebanon – Technical Workshop 11 Juillet 2012, Beyrouth, Liban.

Billé R., Rochette J. 2011. Implementing the ICZM Protocol in Croatia: Legal and political perspectives. 4th seminar on integrated coastal zone management organised by PAP/RAC, 10 Octobre 2011, Zagreb, Croatie.

Rochette J. 2011. Analysis of the Croatian legal framework in face of the Mediterranean ICZM Protocol's provisions. Expert group meeting on harmonizing the national legal

and institutional framework with ICZM Protocol, PAP/RAC, 18-19 mai 2011, Split, Croatie.

Rochette J. 2009. Récents développements de la politique côtière en région Sardaigne. Projet Ramses 2 : Urbanisation des littoraux méditerranéens et maintien des espaces ouverts, Atelier 3 : Régulation publique de l'urbanisation et des conflits d'usage, 7 octobre 2009, Aix en Provence, France.

### **5.3. Sur le Protocole GIZC dans l'Océan indien occidental**

#### **Rapports et articles**

Rochette J., Billé R. 2012. Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities. Iddri, Studies N°02/12 : 50p.

Rochette J. 2011. Vers l'élaboration d'un Protocole GIZC dans l'Océan indien occidental. Droit maritime français : 473-477.

Billé R., Rochette J. 2010. Feasibility Assessment of an ICZM Protocol to the Nairobi Convention. Report requested by the Secretariat of the Nairobi Convention and presented during COP6, March 2010, UNEP(DEPI)/EAF/CP.6/INF/20 : 101p.

#### **Communications**

Rochette J. 2012. Adaptation au changement climatique et gestion intégrée des zones côtières dans le cadre du système régional de la Convention de Nairobi. L'adaptation au changement climatique dans le Sud-ouest de l'océan Indien - Bilan et perspectives, 12-14 décembre 2012, St-Denis, La Réunion.

Rochette J., Billé R. 2012. Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities. Focal Points Forum Meeting of the Contracting Parties to the Nairobi Convention, 9 Août 2012, Maputo, Mozambique.

Rochette J., Billé R. 2012. Strengthening the Western Indian Ocean regional seas framework: a review of potential modalities. Conservation and management measures applicable to high seas areas in the Southern Indian Ocean, 16-17Juillet 2012, Rome, Italie.

Rochette J. 2012. Le projet ProtOIO: appui au processus d'élaboration d'un Protocole GIZC dans l'Océan Indien Occidental et anticipation de ses enjeux de mise en œuvre. 4<sup>ème</sup> réunion du Comité de pilotage du projet Acclimate (Commission de l'Océan Indien), 8-9 Février 2011, Antananarivo, Madagascar.

Rochette J., Billé R. 2011. Establishing a coastal setback zone: technical and legal issues. 3<sup>ème</sup> réunion du Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, 14-16 février 2011, Mahé, Seychelles.

Rochette J., Billé R. 2011. Regional activity centres: what? Why? How? 3<sup>ème</sup> réunion du Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, 14-16 février 2011, Mahé, Seychelles.

- Billé R., Rochette J. 2011. Climate change and the ICZM Protocol for the Western Indian Ocean Region. 3ème réunion du Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, 14-16 février 2011, Mahé, Seychelles.
- Rochette J. 2010. "Coastal zone definition" and "geographic coverage of the ICZM Protocol" issues. 2ème réunion du Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, 6-7 décembre 2011, Mombasa, Kenya.
- Rochette J. 2010. Legal aspects and formal processes of a potential ICZM Protocol development. First Conference of National Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Committees in the Western Indian Ocean, 24-25 mars 2010, Mombasa, Kenya.
- Billé R., Rochette J. 2010. An ICZM protocol to the Nairobi Convention? Opportunity and risks. First Conference of National Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Committees in the Western Indian Ocean, 24-25 mars 2010, Mombasa, Kenya.
- Billé R., Rochette J. 2010. Critical considerations on the way to an ICZM protocol to the Nairobi Convention. ICZM Committee Meeting, 8 janvier 2010, Port-Louis, Maurice.
- Billé R., Rochette J., Henocque Y. 2009. Towards an ICZM Protocol to the Nairobi Convention? Forum of Nairobi Convention National Focal Points, 13 novembre 2009, Mombasa, Kenya.

#### **5.4. Sur l'outil « Protocole GIZC »**

##### **Rapports et articles**

- Rochette J., Billé R., Glazewski J. 2013. Recent developments in implementing integrated coastal zone management (ICZM): the elaboration of ICZM Protocols within regional seas frameworks. South African Journal of Environmental Law and Policy, Accepté, A paraître.
- Rochette J., Billé R. 2013. Bridging the gap between legal and institutional developments within regional seas frameworks. The International Journal of Marine and Coastal Law, Accepté, à paraître.
- Rochette J., Billé R. 2012. ICZM Protocols to Regional Seas Conventions: What? Why? How? Marine Policy, 36(2012) : 977-984.
- Rochette J., Billé R. 2011. Are ICZM Protocols the new silver-bullet for sustainable coastal development? IDDRI, Policy Brief N°3/11 : 8p.

##### **Communications**

- Rochette J., Billé R. 2012. ICZM Protocols to regional seas conventions: the wonder drug for coastal sustainable development? 10<sup>ème</sup> Conférence annuelle de l'Académie de Droit de l'environnement de l'UICN, 1-5 Juillet 2012, Baltimore, Etats-Unis.
- Rochette J., Billé R. 2011. Are ICZM Protocols the new silver bullet for regional seas to promote sustainable coastal development? 2nd International Symposium on Integrated Coastal Zone Management, 3-7 juillet 2011, Arendal, Norvège.



Rochette J., Billé R. 2011. The essence of an ICZM Protocol to a regional sea convention. 3ème réunion du Groupe de travail juridique et technique ad hoc pour le Protocole GIZC à la Convention de Nairobi, 14-16 février 2011, Mahé, Seychelles.

Rochette J. 2010. Sharing experiences in developing ICZM Protocols : Mediterranean and Western Indian Ocean perspectives. Sciences Po, Paris, 5 mai.

## **5.5. Sur la GIZC**

### **Rapports et articles**

Daligaux J., Rochette J. 2013. Les lois de protection du littoral au défi de la gouvernance. In Perrin C (Dir), Un littoral sans nature ? L'avenir de la Méditerranée face à l'urbanisation, Ecole française de Rome: 143-164 (sous presse).

Rochette J., Magnan A., Billé R. 2010. Gestion intégrée des zones côtières et adaptation au changement climatique en Méditerranée. In Y. Lazzeri et E. Moustier (Dir.), Le développement durable dans l'espace méditerranéen : une gouvernance à inventer. Enjeux et propositions, L'Harmattan, Paris : 99-120.

Billé R., Rochette J. 2009. Mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : comment réconcilier approche projet et approche normative ? Annuaire du droit de la mer, Tome XIII, Pedone : 337-369.

Billé R., Rochette J. 2009. La gestion intégrée des zones côtières comme instrument d'adaptation ? Le cas de la Méditerranée. Liaison Énergie Francophone, Spécial Adaptation, N°85 : 72-76.

Billé R. Rochette J. 2010. Combining project-based and normative approaches to upscale implementation. Iddri, Idées pour le débat 4/2010 : 20p.

### **Communications**

Billé R. 2012. A critical review of instruments and devices for integrated coastal zone management. 5ème séminaire franco-chinois sur l'environnement et le développement durable, 2-3 octobre 2012, CNRS, Montpellier, France.

Billé R., Rochette J. 2012. Vers un cadre régional pour l'adaptation et la GIZC en Afrique de l'Ouest. Atelier sur la coopération et la sensibilisation sur la gestion intégrée des zones côtières en Afrique de l'Ouest, UNESCO, 12-13 juin 2012, Dakar, Sénégal.

Billé R., Marcone O. 2011. Assessment of the actual integration of coastal management systems. Expert group meeting on harmonizing the national legal and institutional framework with ICZM Protocol, 18-19 mai 2011, PAP/RAC, Split, Croatie.

Rochette J., Magnan A. 2010. GIZC et adaptation au changement climatique : liens conceptuels et options opérationnelles. Séminaire Liteau / GICC, Impacts du changement climatique sur le littoral, 18-19 octobre, Fréjus, France.

Billé R., Rochette J. 2010. Combining project-based and normative approaches for ICZM implementation. Lessons from the Mediterranean. Conférence internationale Littoral

2010 – Adapting to coastal change at the coast, 21-23 septembre, Londres, Grande-Bretagne.

Billé R., Rochette J. 2010. Combining project and normative approaches to upscale ICZM implementation. Global forum on oceans, coasts and islands, 3 mai 2010, Paris, France.

Rochette J., Magnan A., Billé R. 2009. Adaptation au changement climatique et gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée. Colloque Développement durable dans l'espace méditerranéen, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Faculté de droit et de science politique Aix Marseille III, 11-12 juin 2009, Aix en Provence, France.

Rochette J. 2009. De la gestion intégrée des zones côtières à la planification spatiale marine. Observatoire Mer et Climat, Veolia, 26 mai 2009, Paris, France.

## **5.6. En cours d'écriture**

Billé R, Rochette J. The Mediterranean ICZM Protocol: a paper treaty or a wind of change? Soumission prévue mi-2013 à Ocean and Coastal Management.

## **Bibliographie citée dans ce rapport**

- Benchich M. 1980. La mer Méditerranée, mer semi-fermée. *Revue générale de droit international public*, Tome LXXXIV : 284-297.
- Billé R., Rochette J. 2010. Feasibility Assessment of an ICZM Protocol to the Nairobi Convention. Report requested by the Secretariat of the Nairobi Convention and presented during COP6, March 2010, UNEP(DEPI)/EAF/CP.6/INF/20 : 101p.
- Billé, R. 2006. « Gestion Intégrée des Zones Côtières : quatre illusions bien ancrées ». *Vertigo*, 7(3) : 12 p.
- Benoit G., Comeau A. 2005. Méditerranée – Les perspectives du Plan Bleu sur l’environnement et le développement, Éditions de l’Aube et Plan Bleu.
- Beurier JP, Cadenat P. 1994. L’entrée en vigueur de la Convention de Montégo Bay. *Espaces et ressources maritimes* : 23-36.
- Cicin-Sain B, Knecht R.W. 1998. *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*. Island Press, Washington D.C: 517p.
- Cicin-Sain B, Knecht R.W. 1985). The problem of governance of US ocean resources and the new exclusive economic zone. *Ocean Development and International Law*, Vol. 15, N°3-4 : 289.
- Doumani FM. 2007. Economic valuation of the coastal zone of the Mohafaza of North Lebanon. IMAC / SMAP, University of Balamand, Lebanon.
- FAO. 1991. Development of coastal areas and enclosed seas. United Nations Conference on Environment and Development, Research Paper, N°4.
- Ghantous M. 2012. Analysis of the institutional and legal frameworks related to management and monitoring of coastal and marine areas : 66p.
- Hatzios M, Trumbic I, Cocossis H, Henocque Y, Jeftic L, Juhasz, Kalaora B. 1998. Évaluation d'initiatives de gestion intégrée des régions littorales méditerranéennes. *Expériences du METAP et du PAM (1988-1996)*. METAP-PNUE-PAM : 63p.
- Just Ruiz. 1995. Le plan d’action pour la Méditerranée vingt ans après : la révision des instruments de Barcelone. *Espaces et ressources maritimes*, N°9 : 249-259.
- Kiss A. 1993. Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Rio de Janeiro. *Revue juridique de l’environnement*, 1 : 45-74.
- OECD. 1993. *Coastal zone management: integrated policies*. OECD, Paris : 126p.
- Prieur M. 1984. Le droit applicable aux zones côtières, rives fluviales et lacustres. Étude présentée par la délégation de la France pour la 4e Conférence ministérielle européenne sur l’environnement (Athènes, 25-27 avril 1984), Conseil de l’Europe, Strasbourg, MEN 4 (83) 3.
- Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G. 2012. Une contribution à l’interprétation des aspects juridiques du Protocole sur la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée. UNEP, MAP, PAP/RAC : 78p + annexes (Disponible en version anglaise, 72p + annexes).

Scovazzi T. 1996. The recent developments in the Barcelona System for the protection of the Mediterranean sea against pollution. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996: 95-100.

Sorensen J. 1993. The international proliferation of integrated coastal management efforts. *Ocean and Coastal Management* 21(1-3):45-80.

Sorensen J.C, Mac Creary S.T. 1984. Institutional arrangements for managing coastal resources and environments.

Underdal A. 1980. Integrated marine policy: what? why? how? *Marine Policy*, July: 159-169.

UNEP/MAP. 2003. Feasibility Study for a Legal Instrument in Integrated Coastal Area Management in the Mediterranean. Split: PAP/RAC.

University of Balamand. 2007. Assessment of the institutional and legal setting for coastal zone management in Lebanon. Final report: 187p.

## ANNEXE 1

### AGENDA ET PARTICIPANTS AUX DEUX REUNIONS DU COMITE DE PILOTAGE



#### Protogizc 1<sup>st</sup> Steering Committee Meeting

#### 1<sup>ère</sup> réunion du comité de pilotage du projet Protogizc

Paris  
5<sup>th</sup> February 2010

- 9h30** **Bienvenue et introduction / Welcome and introduction**
- Raphaël Billé
- 09h45** **Principales étapes du projet Protogizc / Main steps of the Protogizc project**
- Julien Rochette
- 10h15** **Discussion**
- 11h** *Pause café / Coffee break*
- 11h15** **Protocole GIZC et droit communautaire / The ICZM Protocol and the Community Law**
- Matthieu Wemaëre
- 11h45** **Discussion**
- 12h30** *Déjeuner / Lunch*
- 14h30** **Le projet Protocoi / The Protocoi project**
- Raphael Billé, Julien Rochette
- 14h45** **Discussion**
- 15h15** **Actualités de la GIZC en Méditerranée / ICZM : News from the Mediterranean**
- Moderator : Lucien Chabason
- 16h30** **Fin de la réunion / End of the meeting**

**LISTE DES PARTICIPANTS A LA PREMIERE REUNION DU COMITE DE PILOTAGE**

<b>Pays / Région</b>	<b>Institution</b>	<b>Expert</b>
<b>Croatie</b>	Ministère de l'environnement	M. Mance Kowalsky
<b>France</b>	Assemblée Nationale / AAMP / Conservatoire du Littoral	J. Bignon
	Conseil scientifique Liteau	B. Kalaora
	Conservatoire du Littoral	P. Bougeant et F. Bernard
<b>Italie</b>	Conservatoire des côtes de Sardaigne	A. Satta
	Région Ligure	C. Artom
<b>Méditerranée</b>	PNUE-PAM / Unité de coordination	T. Hema
	PNUE-PAM / PAP-RAC	M. Prem

- 09:30**      **Welcome and introduction / Project objectives**  
Raphaël Billé
- 09:45**      **What happened since the 1<sup>st</sup> Steering Committee Meeting? Short presentation of the 4 deliverables:**
- ✓ Analysis of the protocol provisions, with a focus on article 8-2
  - ✓ Analysis of the legal scope of the provisions
  - ✓ Analysis of the protocol in face of Community Law
  - ✓ Analysis of Croatian coastal law in face of the protocol
- Raphaël Billé, Julien Rochette, Guillaume du Puy Montbrun, Matthieu Wemaëre
- 11:15**      **Coffee Break**
- 11:30**      **Next steps:**
- ✓ Beyond the legal approach: analysis of the actual integration of coastal management systems  
Raphaël Billé, Océane Marcone
  - ✓ Next case studies: France, Italy... and Syria?  
Raphaël Billé, Julien Rochette
- 12:30**      **Lunch**
- 14:00**      **Synthesis of the Split workshop (18-19 May 2011)**  
Marko Prem
- 15:00**      **Stock taking on the development of an ICZM Protocol in the Western Indian Ocean**  
Julien Rochette
- 15:45**      **Round table on latest ICZM news in the Mediterranean**
- 16:45**      **Conclusion and end of meeting at 17:00**  
Raphaël Billé

**LISTE DES PARTICIPANTS A LA DEUXIEME REUNION DU COMITE DE PILOTAGE**

<b>Pays / Région</b>	<b>Institution</b>	<b>Expert</b>
<b>Croatie</b>	Ministère de l'environnement	M. Mance Kowalsky
<b>France</b>	Conseil scientifique Liteau	B. Kalaora
	Conservatoire du Littoral	F. Bernard
<b>Italie</b>	Conservatoire des côtes de Sardaigne	A. Satta
	Région Ligure	C. Artom
<b>Méditerranée</b>	PNUE-PAM / Unité de coordination	I. Trumbic
	PNUE-PAM / PAP-RAC	M. Prem