



HAL
open science

Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la Planification Spatiale Marine (PSM) : Analyse d'opportunité de diffusion d'un processus public en Atlantique tropical (Cap-Vert, Sénégal et Brésil), à l'aune de l'expérience de l'Union Européenne (UE)

Philippe Fotso

► To cite this version:

Philippe Fotso. Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la Planification Spatiale Marine (PSM) : Analyse d'opportunité de diffusion d'un processus public en Atlantique tropical (Cap-Vert, Sénégal et Brésil), à l'aune de l'expérience de l'Union Européenne (UE). Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2019. Français. NNT : 2019BRES0107 . tel-03053711

HAL Id: tel-03053711

<https://theses.hal.science/tel-03053711>

Submitted on 11 Dec 2020

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

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

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE
DE BRETAGNE OCCIDENTALE

COMUE UNIVERSITE BRETAGNE LOIRE

ECOLE DOCTORALE N° 598
Sciences de la Mer et du littoral
Spécialité : *Droit Public*

Par

Philippe FOTSO

**Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la
Planification Spatiale Marine (PSM)**

**Analyse d'opportunité de diffusion d'un processus public en Atlantique tropical
(Sénégal, Cap-Vert et Brésil), à l'aune de l'expérience de L'Union européenne (UE).**

Thèse présentée et soutenue à Brest, le 20.12.2019
Unité de recherche : LEMAR

Rapporteurs avant soutenance :

Danielle CHARLES-LE BIHAN, Professeure, Droit public, Directrice Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes (GIS CEJM). Université de Rennes 1, Faculté de droit et de science politique

Florence GALLETTI, Chargée de Recherche IRD, HDR, U.M.R. MARBEC 248, Station de Sète IRD/IFREMER/UM2/CNRS, 19 avenue Jean Monnet, Centre de Recherches Halieutiques méditerranéenne et tropicale (CRH)

Composition du Jury :

Présidente du jury : **Annie CUDENNEC**, Professeure, Droit public, Agrégée des universités, Droit public, Droit de l'Union européenne, Droit de la mer, Enseignant-Chercheur, Université de Bretagne Occidentale (UBO), UMR 6308 Amure

Betty QUEFFELEC, Enseignant-Chercheur Droit public, Droit de l'environnement, Droit de la mer, Université de Bretagne Occidentale (UBO), UMR 6308 Amure

Danielle CHARLES-LE BIHAN, Professeure, Droit public, Directrice Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes (GIS CEJM). Université de Rennes 1, Faculté de droit et de science politique

Florence GALLETTI, Chargée de Recherche IRD, HDR, U.M.R. MARBEC 248, Station de Sète IRD/IFREMER/UM2/CNRS, 19 avenue Jean Monnet, Centre de Recherches Halieutiques méditerranéenne et tropicale (CRH)

Ibrahima LY, Professeur, Droit public et Science Politique, Directeur du Laboratoire d'Etude et de recherches en Politiques, Droit de l'environnement et de la Santé (LERPDES), Université Cheikh Anta Diop Sénégal (UCAD)

Solange TELES DA SILVA, Professeure de droit, Université Presbytérienne Mackenzie Sao Paulo, Brésil

Directrice de thèse : **Marie BONNIN**, Directrice de Recherche, Droit public Droit de l'environnement, Droit de la mer, Institut de Recherche et de Développement (IRD), UMR Lemar

L'Université de Bretagne Occidentale n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Pour Edouard et Charles

Remerciements

*Je tiens prioritairement à remercier **Marie Bonnin** ma Directrice de thèse, pour sa confiance renouvelée dès mes premiers pas dans la recherche. La qualité de son écoute, sa rigueur, ses avis éclairés et son ouverture d'esprit ont constitué un soutien indéfectible à la réalisation de cette thèse.*

*Je tiens également à remercier **Betty Queffelec** pour ses conseils précieux et l'accompagnement qu'elle a bien voulu m'apporter durant mon séjour au sein du Laboratoire AMURE.*

*Plus largement, je remercie les membres de mon laboratoire, le LEMAR, tous les membres du Projet PADDLE, notamment les Professeures **Solange Da Silva**, **Sophie Bertrand** pour leur bienveillance, leurs conseils et l'accueil durant mes séjours de recherches au Brésil.*

*Plus intimement, je remercie **Franck Le Bolc'h**, pour son implication dans la fastidieuse tâche de relecture. Je salue sa persévérance à appréhender les subtilités de langage du droit.*

*Enfin, mes remerciements se dirigent vers toute ma famille, en particulier **ma mère**, mes amis en particulier, **Yohann Keraval**. Qu'ils trouvent ici, la preuve de ma reconnaissance et toute mon affection pour leur soutien durant les périodes les plus difficiles de la thèse.*

Principaux Acronymes

AIEB : Aires d'importance écologique et biologique

AIEE : Association Internationale d'Evaluation Environnementale

AMP : Aire Marine Protégée

ANGIL : Agence Nationale de Gestion Intégrée du Littoral

ASPIM : Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne

BO : Boletim Oficial

CADHP : Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

CAR : Centre d'Action Régional

CBD : Convention sur la Diversité Biologique

CE : Conseil d'Etat

CECM : Conselho Estratégico do Cluster do Mar (Conseil stratégique du cluster maritime)

CEE : Conseil Economique pour l'Europe

CEMZA : Combined Exclusive Maritime Zone of Africa (Zone Economique Exclusive maritime pour l'Afrique)

CER : Communautés Economiques Régionales

CSE : Centre de Suivi Ecologique

CIADT : Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire

CIRM : Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, (Commission interministérielle des ressources de la mer)

CJUE : Cour Justice de l'Union européenne

CMF : Conseils Maritimes de Façade

CNDM : Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CNML : Conseil National de la Mer et des Littoraux

COI- UNESCO : Commission Océanographique Intergouvernementale-UNESCO

CONAMA : Conselho Nacional de Meio Ambiente, (Conseil national de l'environnement)

CONCAR : Comissão Nacional de Cartografia, (Commission nationale de cartographie)

CONSEMA : Conselho Estadual do Meio Ambiente, (Conseil national des états fédérés de l'environnement, Sao Paulo)

DAMCP : Direction des Aires Marines Communautaires Protégées

DBM : Document de Bassin Maritime

DCSMM : Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin

DEEC : Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés

DG Environnement : Direction générale de l'environnement

DG Mare : Direction générale des affaires maritimes et de la Pêche

DOU : Diário Oficial da União

DSF : Document Stratégique de Façade

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

EES : Evaluation environnementale stratégique

EIE : Etude d'Impact Environnemental

EMR : Energie Marine Renouvelable

EVM : Ecosystème Marin Vulnérable

EWEA : European Wind Energy Association, association européenne de l'énergie

FAO : Food and Agriculture Organisation, (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et agriculture)

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières

GMES : Global Monitoring for Environment and Security, (Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité)

HASSMAR : Haute autorité chargée de la sécurité et de la sûreté maritime et la protection du milieu marin

IBAMA : Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Institut brésilien pour l'environnement et l'utilisation durable des ressources)

IODE : International Oceanographic Data and information Exchange program, (Programme international d'échange de données et d'informations océanographiques)

JO : Journal Officiel

MEDD : Ministère de l'Environnement et du Développement Durable

MOLOA : Mission d'Observatoire du Littoral Ouest Africain

MPEM : Ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OMI : Organisation Maritime Internationale

PAM : Plan d'Action pour la Méditerranée

PAMM : Plan d'Action pour le Milieu Marin

PC : Plateau Continental

PEM : Planification de l'Espace Maritime

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PMI : Politique Maritime Intégrée

PNAE : Plan National d'Action pour l'Environnement

PNRM : Política Nacional para os Recursos do Mar (politique nationale des ressources de la mer)

POS : Plan d'Occupation des Sols

PSM : Planification Spatiale Marine

PUF : Presses Universitaires de France

RAMPAO : Réseau Régional d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest

REDPARQUES : Red latinoamericana de cooperacion tecnica en parques nacionales, otras areas protegidas, flora y fauna silvestre (Réseau latino-américain de coopération technique pour les parcs nationaux, les autres aires protégées et la faune et la flore sauvages)

RGDIP : Revue Générale de Droit International Public

SAGE : Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDAUM : Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer

SDLAO : Schéma Directeur du Littoral de l'Afrique de l'Ouest

SIDH : Système Interaméricain des Droits de l'Homme

SISMA : Sistema Nacional do Meio Ambiente, (Système national de l'environnement)

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SNML : Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral

SNUCN : Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, (Système National des Unités de Conservation de la Nature)

SRDAM : Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine

TIDM : Tribunal International du Droit de la Mer

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

ZC : Zone Contigüe

ZEE : Zone Economique Exclusive

Zee : Zoneamento Ecológico-Econômico (zone écomique-écologique)

ZICO : Zones Importantes pour la Conservation des oiseaux

ZPS : Zones de Protection Spéciale

ZSC : Zones Spéciales de Conservation

Préambule

A l'heure où les utilisations des espaces et des ressources marines se diversifient sous les effets conjugués des mutations technologiques et de la pluralité des acteurs en mer, la planification spatiale marine se pose comme un processus devenu inéluctable pour donner de la cohérence et la cohésion des politiques publiques. Pourtant, la finalité plurielle de son ambition, la diversité des situations et des aspirations sociales, la disparité des ressources marines et la différence de vulnérabilités des communautés humaines face aux changements climatiques, sont autant de facteurs agissant sur ce processus. Ces facteurs modèlent et déterminent la faisabilité et l'efficacité d'une planification des activités en mer. La planification spatiale marine est de ce fait nécessairement boréale, c'est-à-dire, propre à chaque situation. Dans un contexte international globalisé, l'adaptabilité d'une planification spatiale marine à la singularité de chaque ordre politique reste un défi majeur.

Le Projet PADDLE dans lequel s'inscrivent les travaux de cette thèse vise à interroger à la fois les opportunités mais aussi les limites d'une planification spatiale marine dans la région de l'Atlantique tropical. Ce projet est une contribution au renforcement des collaborations trans-atlantiques entre les partenaires et Etats bordant l'Atlantique tropical. Cette collaboration scientifique se nourrit d'expériences interdisciplinaires avec en perspective de développer des outils d'aide à la décision pouvant favoriser une planification plus éthique et respectueuse de l'environnement en cohérence avec la spécificité des zones et des contextes politiques concernés.

Si cette thèse s'inscrit dans le champ disciplinaire du droit public, notamment, le droit international de l'environnement dans sa focale maritime et côtière, son écriture et sa perspective conjuguent dans une logique didactique et pédagogique d'autres disciplines avec pour toile de fond le droit de la mer. Dans la première partie sont ainsi exposés les défis de l'intégration environnementale dans les droits sectoriels en mer. Après avoir détaillé le contenu et les implications des compétences spatiales, base structurante des politiques publiques en mer, la thèse illustre à partir des exemples français et portugais les principaux aspects et dispositifs juridiques mis en avant par ceux-ci pour modeler leur planification spatiale marine. Ces préalables justifient alors le postulat de la seconde partie qui est une proposition et une relecture critique des outils tranversaux du droit de l'environnement. Ces dispositifs juridiques doivent être évalués quant à leur manière de répondre aux exigences des populations lors de la concrétisation de l'objectif écologique pris en étau dans le concept vague de développement durable. Enfin, la thèse met en lumière les écueils de la prise en compte de l'environnement en dénonçant d'une part, les insuffisances des outils transversaux du droit de l'environnement

appliqués au domaine maritime, d'autre part, le déficit de l'encadrement juridique de ces outils dans les pays de la région tropicale. Elle propose ainsi une restructuration des règles en adéquation avec les attentes des populations et du contexte économique et social comme un préalable au développement d'une planification écologique.

Sommaire

Introduction Générale	1
I-Planification Spatiale Marine et Planification de l'Espace maritime : deux facettes d'une même idée ?	4
II-Le cadre théorique de notre recherche : une proposition pour les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la PSM	15
Première partie : La protection de l'environnement dans la PSM : les défis de l'aménagement intégré	35
Titre I : L'aménagement intégré dans un écosystème aux frontières indéfinies	36
Chapitre 1 : La PSM et la segmentation de l'espace marin	41
Chapitre 2 : La PSM face à la multiplicité des « territoires écologiques »	80
Titre II : L'aménagement intégré au défi d'un cadre juridique éclaté en mer	119
Chapitre 1 : La PSM et les règles sectorielles	121
Chapitre 2 : L'élaboration de la PSM, une technique nationale	186
Deuxième Partie : La protection de l'environnement dans la PSM : un processus en quête de procédure	236
Titre I : Les procédures du droit de l'environnement adaptables à la PSM	237
Chapitre 1 : L'évaluation d'impact, un cadre procédural de prise en compte de l'environnement des activités maritimes	239
Chapitre 2 : Le droit à la participation du public dans l'élaboration des plans d'aménagement	274
Titre II : La part du droit dans les phases techniques de mise en œuvre de la PSM	308
Chapitre 1 : Les OAD et la protection de l'environnement dans la PSM	311
Chapitre 2 : Les différentes échelles du contrôle juridictionnel de la PSM	340
BIBLIOGRAPHIE	378
ANNEXES	421
Table des matières	471

Introduction Générale

« *La mer est sans routes, la mer est sans explications*¹ ».

Alexandro Barico

Le droit comme « école de l'imagination² », disait le juriste et acteur français Jean Giraudoux, n'a jamais aussi parfaitement répondu à cette qualification lorsqu'on prend la mer. « Espace de rigueur et de liberté » pour Victor Hugo, la mer n'as pas échappé à son droit³. Le droit de la mer est l'illustration des plus grandes fictions juridiques. Derrière la vision homogène et unifiée que l'observation des océans laisse percevoir depuis la côte, se dressent des frontières que le droit théorise et règlemente. La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) de 1982⁴, résultat de règles de nature coutumière et conventionnelle constitue, depuis son entrée en vigueur en 1994, le socle normatif à partir duquel toutes les activités humaines et les politiques publiques maritimes tirent leur légalité⁵. Alors qu'au moment de son adoption les activités déployées en mer concernaient essentiellement des usages traditionnels comme la navigation, la pêche, le tourisme, l'extraction de granulats ainsi que les activités d'exploitation minière et gazière, on voit actuellement se développer de nouvelles activités telles que l'aquaculture intensive, diverses formes de production d'énergie marine (énergie marémotrice, hydrolienne, éolienne, houlomotrice, ..), théorisées sous les vocables d'énergies marines renouvelables.

Le développement et l'intensification de ces activités font naître des préoccupations nouvelles et de nouveaux besoins de réglementation sur le plan de la sécurité et de la sûreté maritime, de la protection de l'environnement marin, ou encore pour assurer le développement économique et social⁶. La régulation de ces nouveaux usages et leur articulation dans une politique globale suppose par conséquent l'adoption de nouveaux instruments et la création de nouvelles institutions ayant vocation à répondre à ces finalités.

¹ BARICO Alexandro, *Ocean mer*, Paris, Gallimard, Collection « Folio n°3570 », 2002, pp 288.

² GIRAUDOUX Jean, *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, Paris, Larousse, Collection, « Petits classiques », 2009, p. 146, pp.239.

³ ESCASH Nicolas, « Faut-il un aménagement du territoire liquide ? De la mer en partage au partage de la mer », *Le Monde diplomatique*, Juillet 2016, p. 20, pp. 20-21.

⁴ Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, adoptée le 10 décembre 1982 à Montego Bay (Jamaïque) et entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

⁵ FORTEAU Mathias, THOUVENIN Jean-Marc (Dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, Collection, « Centre de Droit International de l'Université Paris Ouest-Nanterre (C.E.D.I.N) », p. 33, pp. 1322.

⁶ Ibid.

La Planification Spatiale Marine (PSM) apparaît dans ce contexte comme l'idée dont « le temps était venu⁷ ». Objet des travaux de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO (COI-UNESCO), la PSM a connu son émergence sur le plan international au cours des années 2000 sous l'impulsion des scientifiques⁸. La littérature cite l'exemple australien de conservation de la grande barrière de corail initié dans les années 1970⁹ comme un des préludes de la PSM ayant permis la protection des écosystèmes marins¹⁰. Pourtant cette planification relève davantage d'une approche sectorielle relative à la conservation du parc naturel marin que d'une planification multisectorielle qui caractérise théoriquement la PSM.

En novembre 2006, la COI-UNESCO a tenu le premier atelier international sur ce sujet, lequel a abouti à la publication d'un guide méthodologique destiné à fournir aux Etats des pistes nécessaires à l'élaboration des plans spatiaux marins¹¹. Au moment de la tenue de cet atelier, seulement 0,3% des Zones Economiques Exclusives (ZEE) dans le monde faisait l'objet d'un plan de gestion des activités en mer validé et approuvé¹². Actuellement, pour la quasi-totalité des ZEE dans les pays du Nord, un plan de PSM est déjà existant ou en cours d'élaboration¹³. L'Union européenne est la première organisation d'intégration régionale à traduire cette idée de planification des mers par un instrument normatif. L'adoption de la Directive 2014/89/UE, établissant un cadre pour la Planification de l'Espace Maritime (PEM)¹⁴, constitue depuis le 18 septembre 2016, date limite pour sa transposition¹⁵, le cadre juridique d'élaboration des plans spatiaux marins des Etats membres de cette organisation régionale. Les objectifs de cette directive sont ambitieux et procèdent de plusieurs bases juridiques en vertu des traités européens. Ces bases concernent le marché commun pour ce qui est de la politique agricole et la politique de pêche, la navigation maritime, l'aménagement du territoire et le fonctionnement du

⁷ Pour reprendre le titre du chapitre d'ouvrage de Ehler Charles, *Marine Spatial Planning an idea whose time has come*, in Yates Katherine L., Bradshaw Corey J. A., (Eds), *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*, London Routledge, 1st Edition, 2018, pp. 300, p.6, pp. 6-17.

⁸ MAES Frank, CLIQUET An, Seys Jan, MEIRE Patrick, OFFRINGA Henk, *Limited atlas of the Belgian part of the North Sea*. Federal Office for Scientific, Technical and Cultural Affairs, Bruxelles, 2000, pp. 31.

⁹ LAWRENCE David, KENCHINGTON Richard, WOODLEY Simon, *The Great Barrier Reef: Finding the Right Balance*, Melbourne University Press, 1st Edition, 2002, pp. 293.

¹⁰ KENCHINGTON Richard, DAY Jonathan, "Zoning, a fundamental cornerstone of effective Marine Spatial Planning: lessons learnt from the Great Barrier Reef", Australia, *Journal of Coastal Conservation*, 2011, vol. 15, issue 2, p. 271, pp.271-278.

¹¹ EHLER Charles, DOUVERE Fanny, *Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Commission Océanographique Intergouvernementale (COI-UNESCO), Paris, 2009, pp. 99.

¹² Intergovernmental Oceanographic Commission (COI-UNESCO), European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, *The 2nd International Conference on Marine/Maritime Spatial Planning, 15-17 March 2017*, UNESCO, Paris, France, 2017, IOC/2017/WR/279, p. 4, pp. 48.

¹³ Sur l'application concernant l'état des évolutions de la PSM à travers le monde, la COI-UNESCO a recensé plus 140 plans de PSM comprenant les plans d'échelle locale, nationale, ou régionale pour environ 70 pays. Voir ce statut sur : http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/status_of_msp/

¹⁴ Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE L 257, du 28. 08. 2014, p. 135-145.

¹⁵ Conformément à l'article 15 de la Directive 2014/89/UE, op.cit.

marché de l'énergie¹⁶. Ces bases juridiques montrent bien que l'environnement n'est pas une ambition prioritaire de la Directive 2014/89/UE.

Avant de poser le cadre théorique de notre recherche consacrée aux conditions juridiques d'intégration environnementale dans la PSM (II), des précisions préalables méritent d'être détaillées afin de lever les équivoques qui prennent corps quant à l'usage indifférencié des expressions Planification Spatiale Marine et Planification de l'Espace maritime (I).

I-Planification Spatiale Marine et Planification de l'Espace maritime : deux facettes d'une même idée ?

« Les mots les plus courants dont la signification semble évidente s'avèrent rebelles
à une approche rigoureuse¹⁷ »

Jean Untermaier

Dans le document pédagogique de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO publié en 2009, Charles Ehler et Fanny Douvere ont défini la PSM comme *“a process of analysing and allocating parts of three-dimensional marine spaces (or ecosystem) to specific uses or objectives, to achieve ecological, economic and social objectives that are usually specified through a political process”*¹⁸. La Directive de l'Union européenne qui, elle, parle plutôt de Planification de l'Espace Maritime (PEM) donne une définition quasi similaire à celle de l'UNESCO et considère la PEM comme « le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social¹⁹ ».

Au regard des différences terminologiques entre PEM et PSM, la question systématique qui vient à se poser est de savoir quelle est la signification de ce processus en dehors de la similarité d'objet et des fins qui lui sont assignées (1) ? Cette interrogation amène à préciser le sens juridique de la notion de processus public ainsi que les implications juridiques qui sous-tendent sa mise en œuvre (2).

¹⁶ Voir notamment le visa de la Directive 2014/89, *op.cit.*, des articles 43, paragraphe 2, 100, paragraphe 2, 192, paragraphe 1, 194, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

¹⁷ UNTERMAIER Jean, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1978, vol. 4, p. 336, pp. 329-367.

¹⁸ EHLER Charles, DOUVERE Fanny, 2009, *op.cit.*, p. 18.

¹⁹ Article 3 (2) de la Directive 2014/89/UE, *op.cit.*

1-La signification de l'idée de planification des activités en mer

Parlant de la nature, Jean Untermaier soulignait que pour les uns « tout est nature ». Et l'homme est lui-même partie intégrante de celle-ci. Ou tout au contraire, « la nature serait tout ce que l'homme n'a pas fait ». Il constatait également que cette autre vision est à l'évidence très étriquée car il existe sur la planète très peu d'espaces vierges dépourvus de l'intervention humaine. Il concluait, enfin, que la nature « est tout ce qui est en dehors de l'activité rationnelle et technique de l'homme²⁰ ».

Cette anecdote peut être transposée à l'idée d'une planification des activités en mer.

Tout serait planification. L'essentiel des actions de l'Etat en mer est en effet commandé en amont par une programmation en vue d'atteindre un objectif spécifique parfois matérialisé sous forme de plan. Dans une société désormais plus alerte sur les questions écologiques, les pouvoirs publics sont appelés à plus d'anticipation, de programmation et d'efficacité de manière à répondre aux différents défis planétaires²¹. Depuis 1992, date de l'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement²², on peut presque parler « de prolifération » des démarches de planification²³.

Pour autant, toutes les démarches d'anticipation et de programmation tendant à étendre au large les politiques publiques en mer sur fond de carte ne constituent pas une planification au sens de la maîtrise des utilisations des espaces maritimes. Si les discours politiques en faveur d'une planification en mer se généralisent, les exemples concrets restent sectoriels et loin d'une véritable organisation intégrée des activités maritimes²⁴. Les activités maritimes sont largement tributaires de la mutabilité permanente du milieu marin (mouvement des courants marins, turbidité des eaux, variabilité des températures...) et répondent à des saisonnalités. A ces caractéristiques naturelles, il faut ajouter le caractère diffus des impacts cumulés des activités en mer encore difficiles à prédire²⁵. Le milieu marin est par essence réfractaire à l'idée d'une emprise. Planifier la mer dans son appréhension intuitive suppose d'exercer une maîtrise de l'espace par la mise en scène sur fond de cartes, de toutes les formes futures des utilisations

²⁰ Ibid.

²¹ LHUILIER Giles, *Le droit transnational*, Paris, Dalloz, 2016, p. 39, pp. 522.

²² Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement principes de gestion des forêts, Sommet planète terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992, Département de l'information, Organisation des Nations Unies, New York, NY 10017, Etats-Unis - DPI/1299 - Mai 1993.

²³ JEGOUZO Yves, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA*, 1994, p. 607.

²⁴ DROBENKO Bernard, *La planification aquatique et l'intégration terre-mer*, in BOILLET Nicolas, *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, pp.421, p.318, pp.311-330.

²⁵ SANABRIA Garcia Javier et ONETTI Javier Garcia, « La planification spatiale marine : le défi mondial », *La revue France Forum*, 2015, nouvelle série, n° 58, p. 34, pp. 33-35.

humaines²⁶. Inutile de rappeler que cette vision théorique est idéaliste et assez peu convaincante. Maîtriser un espace liquide reste matériellement impossible. La planification en mer est loin d'être totalement prédictive et cantonnée à mesurer et distribuer les zones comme on prédirait les tendances économiques applicables dans une planification de l'économie libérale ou dirigiste²⁷. Alors, lorsqu'on parle de planification spatiale marine ou de planification de l'espace maritime, de quoi parle-t-on ?

Le Secrétariat à la Convention sur la diversité biologique dans une note technique publiée en 2012 a considéré la PSM comme une « forme particulière de processus public ». Ce document technique souligne que la PSM *“is seen as a new form of public process that collects, analyses, and identifies where human activities occur, and sets into motion planning of future activities in order to achieve agreed upon ecological, economic and social goals”*²⁸. Cette définition apporte des précisions par rapport à la définition originaire de l'UNESCO sur au moins deux aspects. Elle précise la nature publique du processus de planification. Un élément absent dans la définition de l'UNESCO qui prévoyait de manière indifférenciée la possibilité d'une planification effectuée par les personnes privées ou les personnes publiques. Elle précise également que ce processus public est de nature particulière. Un élément qui tend à souligner la spécificité du milieu marin et l'influence de celui-ci dans les politiques de planification²⁹.

En revanche, la Directive de l'Union européenne 2014/89/UE qui préfère les expressions “espaces maritimes” à ceux de “spatiale marine”, vise à « souligner l'approche globale et intersectorielle du processus³⁰ ». Pour autant, dans la pratique, ces expressions ne renvoient pas nécessairement au même contenu³¹.

Le terme “marin” est associé à l'idée du milieu avec des implications à la protection et à la préservation. Le terme “maritime” se rapporte aux activités et englobe l'ensemble des usages déployés en mer³². Ainsi, selon l'approche européenne, dans la PEM, la question de la protection de l'environnement serait une activité comme une autre. Ce qui serait différent de la PSM où la protection de l'environnement est inhérente au processus. Ces différences terminologiques méritent des éclairages qui passent par la mise en perspective de la position

²⁶ TRIBILLON Jean-François, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Edition de la Villette, 2016, p. 120, pp.279.

²⁷ Ibid.

²⁸ Secretariat of the Convention on Biological Diversity and the Scientific and Technical Advisory Panel—GEF “Marine Spatial Planning in the Context of the Convention on Biological Diversity: A study carried out in response to CBD COP 10 decision X/29”, Montreal, Technical Series, 2012, n°68, p. 11, pp. 44.

²⁹ Ibid.

³⁰ Communication de la Commission - Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne, COM/2008/0791 final, note de bas de page n°3.

³¹ HILDEBRAND Lawrence. P., SCHRÖDER-HINRICHS Jens-Uwe., “Maritime and Marine: Synonyms, Solitudes or Schizophrenia?”, *WMU Journal of Maritime Affairs*, 2014, vol. 13, Issue 2, p.173–76.

³² Ibid.

européenne avec les principes de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer et le positionnement du droit de l'Union européenne par rapport à cette Convention.

La Convention de Montego Bay (CMB), pose en effet dans sa partie XII l'obligation générale à l'égard des Etats de protéger et de préserver le milieu marin. Cette obligation générale inscrit la protection de l'environnement parmi les principes juridiques qui structurent et orientent les objectifs de la Convention. Ces objectifs visent à établir « un ordre juridique pour les mers et les océans qui facilite les communications et favorise les utilisations pacifiques des mers et des océans, l'utilisation équitable et efficace de leurs ressources, la conservation de leurs ressources biologiques et l'étude, la protection et la préservation du milieu marin³³ ».

Les principes juridiques entendus comme « les chemins d'accès à [la] compréhension fondamentale³⁴ » du droit, tiennent lieu de « légitimation » des politiques publiques de l'environnement et sont « l'ossature »³⁵ du droit, en l'occurrence du droit de la mer. La figure verticale et horizontale qu'ils impriment dans les politiques publiques maritimes leur confère une nature perpétuelle en faisant d'eux « un outil pratique de réglage de l'action et de la prise de décision³⁶ ».

Il apparaît qu'au regard du droit de la mer, la protection de l'environnement ne constitue pas un silo détachable des activités déployées sur le milieu marin. Elle est inhérente à toute activité maritime. En partant de cette première interprétation, il est donc fondé d'affirmer que le concept de PSM dans lequel la protection de l'environnement est inséparable de la conduite des politiques publiques maritimes, correspond aux principes de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer. Il est à cet égard nécessaire d'analyser si le positionnement de l'Union européenne qui tendrait à considérer la protection de l'environnement comme une activité parmi d'autres au moyen d'une PEM est en cohérence avec le droit de la mer. Autrement dit, interpréter ce raisonnement à l'aune des exigences de la Convention sur le droit de la mer et du droit de l'Union européenne.

En effet, si depuis l'adoption d'une Politique Maritime Intégrée (PMI) en 2007³⁷, la mer est devenue un « espace privilégié de l'intégration européenne³⁸ », il faut rappeler qu'elle a été absente des textes d'origine de l'UE. Le traité de Rome de 1957 qui institue la Communauté

³³ Paragraphe 4 du Préambule de la CNUDM, op.cit.

³⁴ VAN LANG Agathe, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, collection « Thémis », 2016, p. 67, pp. 566.

³⁵ BONNEL Guillaume, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, Thèse de Droit, Université de Limoges, 2005, p. 17, pp. 511.

³⁶ BONNEL Guillaume, op.cit, p. 15.

³⁷ Communication de la Commission, « une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », du 15 Octobre 2007, COM (2007) 0575.

³⁸ CUDENNEC Annie, *De la Communauté à l'Union : les défis de l'Europe maritime*, in CUDENNEC Annie et GUEGUEN-HALLOUET Gaëlle (dir.), *L'UE et la mer 60 ans après les Traités de Rome*, Paris, Pedone, 2019, pp. 401, p. 12, pp. 11-25.

Economique Européenne³⁹ n'y fait aucunement mention. La construction d'un droit de l'Union européenne applicable à la mer s'est effectuée de manière dispersée et sectorielle. La Politique Commune des Pêches (PCP) adoptée dès 1983⁴⁰, soit un an après l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, est le premier instrument qui établit un cadre communautaire dédié au domaine maritime. Ce cadre s'est depuis lors progressivement élargit en s'inscrivant dans une logique transversale telle que le matérialise la PMI.

Au moment de son adhésion à la Convention sur le droit de la mer⁴¹, l'UE dans sa Déclaration faite conformément à l'article 2 de l'annexe IX de la Convention⁴², a souligné les domaines pour lesquels elle a compétence exclusive et les domaines où elle exerce une compétence partagée en vertu des Traités européens⁴³.

Au titre des compétences exclusives, deux domaines sont au centre de ses compétences : la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime et les réglementations relatives à la protection et à la préservation du milieu marin quant à l'union douanière et la politique commerciale pour la Partie XI de la Convention⁴⁴. Au titre des compétences partagées, l'UE dans sa déclaration fait référence à la pêche pour les questions qui ne relèvent pas directement de la conservation et de la gestion des ressources maritimes comme la recherche, le développement technologique et la coopération au développement. En matière de transport maritime, de sécurité maritime et de prévention de la pollution, l'UE détient une compétence exclusive seulement dans la mesure où les dispositions de la Convention ou les instruments juridiques adoptés dans ces domaines affectent des règles communautaires existantes. Enfin, elle exerce une compétence partagée dans la promotion de la coopération en matière de recherche et de développement technologique avec les pays tiers et les organisations internationales⁴⁵. La place de l'environnement est par conséquent centrale au rang des compétences de l'UE. Par ailleurs, si cette protection de l'environnement au sens de l'article 4 (e) du TFUE fait partie des compétences partagées avec les Etats membres, celle-ci devient une

³⁹ Traité instituant la Communauté Economique Européenne, signé le 25 mars 1957 à Rome et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

⁴⁰ Règlement (CEE) n°170/83 du Conseil du 25 janvier 1983 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, JOCE L 24, du 27.1.1983, p. 1-13, (plus en vigueur).

⁴¹ L'UE a ratifié la Convention des Nations Unies le 1^{er} avril 1998 et celle-ci est entrée en vigueur pour elle le 1^{er} mai 1998

⁴² Cet article stipule notamment « [qu'] Une organisation internationale peut signer la Convention si la majorité de ses Etats membres en sont signataires. Au moment où elle signe la Convention, une organisation internationale fait une déclaration spécifiant les matières dont traite la Convention pour lesquelles ses Etats membres signataires lui ont transféré compétence, ainsi que la nature et l'étendue de cette compétence ».

⁴³ Voir notamment les articles 2 à 4 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, version consolidée du 26. 10. 2012, JOUE C 326, p. 47.

⁴⁴ Déclaration de compétences de la communauté européenne au regard des matières dont traitent la convention des nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et l'accord du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la partie xi de cette convention, titre 1 intitulé, « Domaines pour lesquels la Communauté a une compétence exclusive ».

⁴⁵ Voir le titre 2 et 3, de Déclaration de compétence de la communauté européenne, op.cit.

compétence exclusive par exercice lorsqu'elle permet de réaliser de manière plus efficace les objectifs et les actions de l'Union européenne. A cette particularité se conjuguent les interventions sectorielles dans laquelle l'UE poursuit ses objectifs d'ordre économique et d'intégration douanière. Ainsi depuis la consécration formelle du principe d'intégration environnementale par l'Acte unique européen (AUE) en 1987, « les exigences de protection de l'environnement sont [devenues] une composante des autres politiques de [l'Union européenne]⁴⁶ ». Ce principe permet alors d'articuler les approches sectorielles que l'Union européenne partage avec ses Etats membres et les exigences de protection de l'environnement à la fois prévues par le droit de la mer et les Traités européens.

La PEM, intégrée comme un instrument de la PMI, décline ainsi deux idées majeures. Elle s'inscrit dans le champ des exigences de la protection de l'environnement prévue à l'article 11 du Traité sur le fonctionnement de l'UE et dans le même temps, elle vise à contribuer à la transversalité des politiques maritimes sectorielles⁴⁷. Il ressort donc que la préférence par l'UE pour l'expression PEM à celle de PSM contribue à l'articulation entre les compétences exclusives qu'elle détient et les compétences partagées avec ses Etats membres sans tirer de différence conceptuelle sur la question de la protection de l'environnement dans la conduite de la PEM. D'ailleurs, la publication en 2017 d'une feuille de route commune avec l'UNESCO portant de manière indistincte sur la PSM/PEM⁴⁸, témoigne de l'indifférence théorique qu'elle accorde au contenu d'une planification des activités en mer. Une indifférence dans laquelle la protection de l'environnement demeure non négligable en théorie puisqu'elle fait de ce processus un moyen de promotion de la croissance durable, des économies maritimes, du développement durable et de l'utilisation durable des ressources de la mer, lesquels objectifs doivent être poursuivis par une méthode fondée sur l'approche écosystémique⁴⁹. On peut ainsi conclure que le droit de l'UE reste en cohérence avec le droit de la mer, au-delà d'une désignation formelle différente. A ce titre, l'élaboration d'une planification de l'espace maritime, si elle peut poursuivre d'autres finalités d'ordre économique ou social, reste soumise aux exigences de protection de l'environnement telles que prônées par le droit de la mer et le

⁴⁶ Article 130 R-2 de l'Acte unique européen signé le 17 février 1986 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987, JO L 169 du 29.6.1987, p. 1-28.

⁴⁷ BOILLET Nicolas, *La réception de la Directive « Planification de l'Espace Maritime » en droit français*, in CUDENNEC Annie, GUEGUEN-HALLOUET Gaëlle, *L'UE et la mer 60 ans après le Traité de Rome*, Paris, Pedone, pp. 401, p. 265, pp. 261-282.

⁴⁸ The Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO (IOC/UNESCO) and the Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries of the European Commission (DG MARE), "Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide (MSP)", Conference Conclusions, 2nd International conference on Marine/ Maritime spatial planning, 15-17 march 2017, Paris, UNESCO, voir sur: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/mapping-priorities-and-actions-maritimemarine-spatial-planning-worldwide-joint-roadmap_en

⁴⁹ Voir le considérant 14 et l'article 5 (1) de la Directive 2014/89/UE, op.cit.

droit de l'Union européenne. Ces éclairages permettent dès lors de s'intéresser au sens et aux implications juridiques de la notion de processus public appliqué en mer.

2-Le sens et la portée de la notion de processus public pour la planification en mer

Bien que dans la doctrine on relève des caractérisations différentes de la PSM/PEM considérée à la fois comme un outil⁵⁰, un processus ou un moyen d'aider à développer les principes de gestion intégrée⁵¹, le terme de processus demeure l'expression la plus utilisée par les instruments juridiques à l'instar de la Directive européenne sur la PEM. Il faut ainsi dégager le sens et la portée juridique de ce qualificatif. Michel Virally disait de la portée juridique qu'il s'agit d'une proposition formulée avec l'intention de modifier des éléments de l'ordre juridique existant, ou que la mise en œuvre produise effectivement des résultats⁵². Cette définition met l'accent sur la fonction performative du droit, c'est-à-dire, la qualité d'un énoncé qui doit produire des effets sur le réel. Le terme de processus recouvre-t-il alors cette fonction performative du droit ? Pour apporter des réponses à cette question, il faut au préalable appréhender juridiquement la notion même de processus public en tant que concept. Les concepts sont en effet pour le juriste les outils qui lui permettent d'entrer et d'explorer les réalités du monde⁵³. La conceptualisation est le passage qui consiste à abstraire, à formaliser, ou à systématiser une idée, un phénomène ou un processus afin de les munir d'outils intellectuels qui facilitent leur appréhension⁵⁴. Elle se traduit en droit par l'interprétation juridique qui consiste à la détermination de la signification de la norme en s'appuyant sur les qualifications que cette norme donne, aux idées, aux phénomènes ou aux faits qu'elle entend régir⁵⁵.

⁵⁰ MAES Frank, "The international legal framework for marine spatial planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, p. 797, pp. 797-810; SOININEN Niko et HASSAN Daud, *Marine spatial planning as an instrument of sustainable ocean governance*, in SOININEN Niko, KUOKKANEN Tuomas, HASSAN Daud, (ed.), *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, London, Routledge, 2015, pp. 248, p. 1, pp. 1-20; Pyć Dorota, *The Role of the Law of the Sea in Marine Spatial Planning*, in Zaucha Jacek et Gee Kira (ed.), *Maritime Spatial Planning past, present, future*, Springer Nature, 2019, pp. 477, p. 375, p. 375- 396.

⁵¹ CHARLES-LE BIHAN Danielle, *La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire en France*, in BOILLET Nicolas, (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, pp. 421, p. 114, pp. 105- 119.

⁵² VIRALLY Michel, « Le rôle des principes dans le développement du droit international », in « Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim », *Faculté de Droit de l'Université de Genève*, 1969, vol. 63, Issue 4, pp. 901, p. 535, pp. 531-554.

⁵³ BELLEY Jean-Guy, Une métaphore chimique pour le droit, in le droit soluble. Contribution québécoises à l'étude de l'internormativité, sous la direction de Belley Jean-Guy, Paris LGDJ, 1996, collection Droit et société, p. 7, pp. 288.

⁵⁴ CNRTL, définition du terme « conceptualisation », www.cnrtl.fr.

⁵⁵ IVAINET Théodore, *L'interprétation des faits en droit*, Paris, L.G.D.J, 1988, p.16, pp.361.

Le vocabulaire juridique de Gérard Cornu⁵⁶ ne donne pas définition au terme de processus public. Dans le Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques⁵⁷, le processus public renvoie à la notion de politiques publiques. Selon le Dictionnaire des biens communs⁵⁸, les politiques publiques « sont un ensemble de décisions ou d'activités plus ou moins formalisées, cohérentes et contraignantes rendues nécessaires au nom de la puissance publique ». L'organisation des modalités d'occupation et d'usage du territoire est une politique publique qui relève des prérogatives traditionnelles de l'Etat. En cela, la planification territoriale de laquelle découlent les règles de l'aménagement terrestre et de l'urbanisme est l'expression par excellence des politiques publiques⁵⁹. Cette planification terrestre s'emploie à organiser la propriété foncière sur les espaces⁶⁰. Par ailleurs, cette forme de propriété en mer n'a presque jamais existé⁶¹. La propriété privée immobilière est une notion qui porte sur un territoire. Or, en mer, le territoire entendu comme « l'assise spatiale de la souveraineté⁶² », n'est pas applicable à l'ensemble des espaces maritimes. Le régime segmenté du droit sur les espaces maritimes modèle l'emprise étatique⁶³ ce qui n'est pas sans complexifier la perspective d'une planification intégrée.

En prenant la définition du langage commun du terme de processus, celui-ci caractérise une « suite continue d'opérations, d'actions constituant la manière de faire, de fabriquer quelque chose : les processus de fabrication [par exemple] », ou encore « une manière que quelqu'un, un groupe, a de se comporter en vue d'un résultat particulier répondant à une démarche méthodique⁶⁴. En cela, le processus, se rapproche de la procédure juridique. Mais contrairement à cette dernière, il ne repose pas uniquement sur les règles formelles qui conditionnent sa validité. Le processus public serait la matrice qui renferme à la fois les procédures juridiques, mais aussi des procédures politiques et techniques. A cet égard, la qualification juridique de la planification en tant que processus public (de nature particulière) paraît plutôt « satisfaisante » car elle intègre la dimension prospective et itérative qui « correspond aux exigences véhiculées

⁵⁶ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire Juridique de l'Association Henri Capitant*, Paris, PUF, 11^{ème} édition, pp. 1152.

⁵⁷ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM, BRAUD Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} édition, Collection Cursus, série, « Science Politique », 1998, p.216, pp.285.

⁵⁸ CORNU Marie, ORSI Fabienne, ROCHFELD (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, 2017, p. 935.

⁵⁹ CORNU Marie et al., 2017, op.cit, p. 935.

⁶⁰ MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 4^{ème} Edition Quadrige, 2015, p. 41-48, pp.839.

⁶¹ QUEFFELEC Betty, « Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier-Illustration franco-belge », *Développement durable et territoires* [En ligne], Décembre 2012, Vol. 3, n° 3, URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/9402> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9402.

⁶² DUPUY Jean-Marie, *Droit international public*, Paris Dalloz, 1988, 4^{ème} édition, p. 32, pp.684.

⁶³ CURTIL Olivier, *Espaces maritimes et développement durable*, in, Zuindeau Bertrand (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, collection « Environnement et société », pp. 518, p. 229, pp.229-239.

⁶⁴ Entrée « processus », in CNRTL- <https://www.cnrtl.fr/definition/processus>

par le concept de développement durable⁶⁵ ». Les concepts de développement durable et d'approche écosystémique sont au cœur du processus de planification⁶⁶. C'est de cette relation triangulaire entre processus public, développement durable-approche écosystémique et droit de la mer au moyen d'une planification intégrée que naissent les implications juridiques qui structurent l'élaboration des plans spatiaux en mer.

Les concepts de développement durable et d'approche écosystémique auxquels il serait possible d'apporter des développements plus importants ne seront exposés ici qu'en termes de leur signification et leur fondement en droit international. Un prisme qui suffit à démontrer les implications juridiques qu'ils suscitent dans l'élaboration des processus de planification.

La notion de développement durable qui signifie la prise en compte simultanée des aspects sociaux, économiques et écologiques dans les politiques publiques afin de satisfaire les besoins des générations présentes et futures, a été consacrée en droit international pour la première fois par la Déclaration de Rio de 1992⁶⁷. Si, en droit international il est à l'origine l'objet d'instrument à vocation déclarative, il n'en est pas moins systématiquement repris soit de manière expresse ou sous-jacente par d'autres instruments juridiquement contraignants y compris les instruments en dehors du champ environnemental⁶⁸.

L'approche écosystémique pour sa part, jugée en revanche « hors d'atteinte de l'action⁶⁹ » des acteurs, est une méthode qui invite à minimiser au maximum les impacts des actions humaines sur l'environnement. Elle a pour « objet de planifier, de valoriser et [d'assurer l'exploitation des ressources naturelles] en tenant compte de la multiplicité des aspirations et des besoins sociaux

⁶⁵ VAN LANG Agathe, *L'évolution du rôle stratégique de l'Etat dans l'aménagement du territoire maritime*, op.cit,

⁶⁶ GILEK Michael, SAUNDERS Fred, STALMOKAITÉ Igné, "The Ecosystem Approach and Sustainable Development in Baltic Sea Marine Spatial Planning: The Social Pillar, a 'Slow Train Coming'", in *The Ecosystem Approach and Sustainable Development in Baltic Sea Marine Spatial Planning: The Social Pillar, a 'Slow Train Coming'*. Leiden, Nederland : Brill | Nijhoff. doi : https://doi.org/10.1163/9789004389984_007

⁶⁷ Les Principes 3 et 4 de la Déclaration de 1992 qui stipulent que : Principe 3 : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures » ; Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

⁶⁸ On peut par exemple voir le rayonnement du concept de développement durable dans les instruments environnementaux à l'instar de la Convention sur la diversité biologique ou encore la Convention –cadre sur les changements climatiques, mais aussi dans les instruments économiques voir notamment le préambule de l'Accord de Marrakech qui créent l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), signé le 15 avril 1994, à Marrakech au Maroc, qui marque l'Acte final des négociations commerciales de L'Uruguay Round. Le Paragraphe premier de cet Accord reconnaît « que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique, voir sur : www.wto.org .

⁶⁹ Gascuel Didier, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Pour*, 2009, vol.3, n° 202-203, p. 201, p. 199-206, DOI : 10.3917/pour.202.0199. URL : <https://www.cairn.info/revue-pour-2009-3-page-199.htm>

actuels sans remettre en cause les avantages que les générations futures doivent pouvoir tirer de l'ensemble des biens et services issus des écosystèmes marins⁷⁰ ».

Déjà sous-jacente dans le Code de conduite pour une pêche responsable de 1995⁷¹, l'approche écosystémique ou approche en fonction des écosystèmes a été encouragée lors du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg en 2002⁷², avant d'être formalisée comme un principe de gestion dans le cadre des travaux de la Convention sur la diversité biologique⁷³. Elle constitue un moyen d'application du développement durable.

L'intégration spatiale et temporelle au moyen d'une PSM constitue ainsi une démarche qui tend à saisir la réalité environnementale afin d'atteindre l'objectif de développement durable⁷⁴ lui-même particulièrement empreint d'une composante technique.

S'agissant ensuite de l'idée d'intégration en mer, celle-ci est énoncée de manière indirecte dans le Préambule de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer. Selon le paragraphe 3 de la Convention sur le droit de la mer, les « problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble ». Cette idée d'intégration a été théorisée en droit international par le Principe 4 de la Déclaration de Rio comme un moyen permettant de parvenir à un développement durable. L'agenda 21 y consacre un chapitre entier (chapitre 8), intitulé « intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement ». L'idée centrale qui se dégage de ce principe est qu'il vise à imposer une obligation d'incorporation des objectifs environnementaux dans les autres domaines d'action des politiques publiques⁷⁵. Si son contenu demeure général, ce principe doit être compris par l'idée qu'il véhicule. Le principe d'intégration traduit en effet une obligation de moyens visant à concilier les trois piliers du développement durable⁷⁶. Cette conciliation suppose des mesures d'articulation à l'échelle spatiale, institutionnelle et normative. Cette intégration s'opère par l'entremise de procédés techniques et juridiques à l'instar de l'étude d'impact environnemental.

⁷⁰ Définition issue du Rapport de la Conférence de Reykjavik sur une pêche responsable dans l'écosystèmes marin, Reykjavik (Islande), 1^{er} -4 octobre 2001, Rome, FAO, 2002, Fisheries Report n°658, Annexe 1.

⁷¹ Voir notamment dans les principes du Code de conduite pour une Pêche responsable Code de conduite pour une pêche responsable. Rome, FAO. 1995, pp. 46.

⁷² Voir paragraphe 30 (d) du Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002, Organisation des Nations Unies, 2002, document, A/CONF.199/20.

⁷³ Voir notamment la Décision VII/5, « Diversité marine et côtière » du 13 avril 2004, issue de la septième conférence des Parties à la CDB, Kuala Lumpur, 9-20 et du 27 février 2004, document UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, Annexe I.

⁷⁴ VAN LANG Agathe, *L'évolution du rôle stratégique de l'Etat dans l'aménagement du territoire maritime*, op.cit, p. 139.

⁷⁵ HERVE-FOURNERAU Nathalie, *Le juge communautaire et le principe d'intégration : une jurisprudence empreinte de paradoxes ou les paradoxes de la prudence du juge*, in Lecucq Olivier, Maljean-Dubois Sandrine (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruylant, 2008, pp. 384, p. 209, pp. 209-233.

⁷⁶ Hervé-fournerneau Nathalie, *Le principe d'intégration des exigences de la protection de l'environnement-Essai de clarification juridique*, in *Le droit de l'Union européenne-Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, pp. 829, p. 647, pp. 643-686.

Le processus de PSM apparaît donc comme un objet d'étude multidisciplinaire par essence⁷⁷, mais dont le droit de l'environnement est un des champs disciplinaires fédérateur qui permet d'appréhender juridiquement l'essentiel de sa finalité. En tant que discipline juridique qui s'est elle-même construite par « strates successives » et de règles éparses⁷⁸, le droit de l'environnement et sa composante maritime caractérisée par le droit de l'environnement marin et côtier⁷⁹, a pu au cours de son évolution, se nourrir tant des concepts et techniques traditionnelles du droit de l'environnement comme les études d'impact ou l'information environnementale⁸⁰, mais aussi, dans lequel existe une dimension technique et scientifique à partir desquelles émergent les instruments de gestion intégrée. Les processus de planification intégrée sont concomitants à la naissance même du droit de l'environnement⁸¹ avec toujours l'optique de saisir la réalité environnementale et faciliter la coexistence d'activités humaines et la protection de l'environnement.

La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) énoncée pour la première fois en droit international par la Déclaration de Rio de 1992 a fait l'objet d'un chapitre spécifique dans l'Agenda 21⁸². Cette dernière est depuis lors encadrée par les outils juridiquement contraignants tant sur le plan régional qu'à l'échelle nationale. Le Protocole de Madrid relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) de la Méditerranée adopté en 2008⁸³ par exemple, est l'un des premiers instruments régional en la matière applicable à tous les Etats qui bordent la Méditerranée. Mais alors que cette GIZC se généralise à travers le monde, dans les pays de l'Atlantique tropical tels le Sénégal et le Cap-Vert, celle-ci reste encore embryonnaire. La PSM,

⁷⁷ JAY Stephen, JONES Hannah, "Towards a framework for higher education for marine spatial planning", *Marine Policy*, 2019, vol. 99, p. 230, pp.230-238; EHLER Charles, ZAUCHA Jacek, GEE Kira, *Maritime/Marine Spatial Planning at the Interface of Research and Practice*, in Zaucha Jacek et Gee Kira (ed.), *Maritime Spatial Planning past, present, future*, Springer Nature 2019, pp. 477p. 1, pp.1-22.

⁷⁸ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 11, pp. 1050.

⁷⁹ BONNIN Marie, QUEFFELEC Betty, LY Ibrahima et NGAIDO Moustapha, *Vers une politique environnementale relative à l'espace marin*, in BONNIN Marie, LY Ibrahima, QUEFFELEC Betty, NGAIDO Moustapha (dir.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, Dakar, Sénégal, IRD, PRCM, 2016, pp. 532, p.19, pp. 17-33.

⁸⁰ MARIN Gilles J., *Rapport introductif*, in *Le droit de l'environnement. Journées nationales Tome XI Caen*, Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Paris, Dalloz, 2010, collection « Thèmes & commentaires », pp. 250, p.1.

⁸¹ On peut ainsi identifier les prémices d'un droit international de l'environnement en faveur des instruments de planification y compris pour le milieu marin dans la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement. Le Principe 14 de cette Déclaration prévoyait déjà la mise en œuvre « [d'] une planification rationnelle [en tant qu'] instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement ».

⁸² Chapitre 17 de l'Agenda 21, intitulé : « Protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques ».

⁸³ Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, du 21 janvier 2008, signé à Madrid, entrée en vigueur en novembre 2010, JOUE L34 du 4 février 2009, p.19.

qui s'apparente à la maritimisation de cette GIZC⁸⁴, pose à cet égard plusieurs questionnements tant sur le plan des justifications qui expliquent la lente diffusion de ce processus vers les pays du Sud, mais aussi, sur les préalables juridiques nécessaires à sa mise en œuvre. C'est dans ce contexte que se situe notre recherche qui consiste à interroger sur les opportunités mais aussi les limites de la diffusion du processus de planification en mer encore émergent en Europe, vers les pays de l'Atlantique tropical en l'occurrence, le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil, dans une optique de protection de l'environnement.

II-Le cadre théorique de notre recherche : une proposition pour les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la PSM

La Conférence intitulée “*Our Ocean*” organisée à Malte en 2017 à l'initiative de l'Union européenne a été l'occasion pour cette dernière de démontrer son engagement en faveur de la recherche de solutions innovantes devant permettre de relever les défis pour une utilisation plus rationnelle et durable des ressources marines face à un environnement marin qui se détériore. La COI-UNESCO et l'UE, lors de cette conférence, se sont engagées à apporter un soutien financier, technique et technologique pour permettre le développement de la PSM en travers le monde⁸⁵. En partant du postulat que la PSM est un mode avancé de gestion intégrée en mer qui pour l'instant ne repose sur le plan international sur aucun instrument juridiquement contraignant, parler de condition juridique de sa mise en œuvre peut paraître prématuré. Une condition juridique entendue comme des éléments (une exigence légale, une clause

⁸⁴ Il faut noter que dès la conception originale de la GIZC dans l'Agenda 21, le champ spatial de cette gestion intégrée devait s'étendre au-delà des zones côtières jusqu'à la limite de la Zone Economique Exclusive (ZEE). Voir notamment le point 17.A du chapitre 17 de l'Agenda 21.

⁸⁵ Voir résultat de la Conférence “*Our Ocean*”, tenue à Malte les 5-6 octobre 2017, § 7, « L'Union européenne (UE) s'engage à consacrer près de 6 millions d'euros au soutien de projets dans des pays de l'UE en vue d'instaurer une coopération transfrontière en matière de planification de l'espace maritime », § 3, L'Union européenne a annoncé qu'elle investirait 23 millions d'euros dans le service de surveillance du milieu marin de son programme de surveillance par satellite (programme Copernicus) en 2017 et 2018, § 43, La COI-UNESCO a réaffirmé qu'elle s'engageait à consacrer 3 815 564 euros (4,5 millions de dollars) à la mise en œuvre de deux initiatives essentielles pour le renforcement de la gestion côtière et marine basée sur les écosystèmes grâce à des outils de connaissance et d'informations d'ici 2021, à savoir: i) avec le soutien du FEM, le projet «renforcer la gouvernance mondiale des grands écosystèmes marins et de leurs côtes grâce au partage et à l'application améliorés des connaissances et des outils d'informations LME/ICM/MPA» ou LME: Learn à l'échelle mondiale; ii) avec le soutien du gouvernement flamand, Royaume de Belgique, le projet «mise en œuvre d'une approche intégrée des écosystèmes côtiers et marins pour une croissance bleue durable dans le Pacifique du Sud-Est», ou SPINCAM3, à l'échelle régionale. Ces deux initiatives ont pour objectif d'élaborer un cadre de gestion environnementale côtière et marine harmonisé pour les pays bénéficiaires et les grands écosystèmes marins et donc de fournir à ces pays les bons outils pour appliquer l'approche axée sur les écosystèmes dans leurs eaux nationales, tout en leur donnant une base pour la planification du développement économique durable (croissance bleue) au moyen du renforcement des capacités inter-institutionnelles, ce qui se traduira par des recommandations et des stratégies concrètes au niveau régional. Voir l'ensemble des engagements des Etats et des organisations internationales selon chaque domaine d'action sur : <https://ourocean2017.org/fr>.

contractuelle ou un évènement), desquels dépendent l'exécution et la légalité d'un acte⁸⁶, doit nécessairement reposer sur une base formelle. La PSM en dehors d'un contexte de planification transfrontalière, où elle peut tirer ses fondements sur la base d'une coopération multilatérale ou bilatérale formelle, est, sur le plan international, un processus *de lege feranda*⁸⁷. Autrement dit, un processus qui relève d'un droit voulu ou souhaité mais qui à l'heure actuelle n'existe pas encore⁸⁸. Ainsi, parler de conditions juridiques laisserait prétendre à l'existence de dispositifs juridiques plus ou moins systématisés qui fixent et déclinent les modalités de prises en compte de l'environnement par les politiques de planification. En revanche, appréhender la PSM par le prisme des éléments juridiques qui concourent inéluctablement à sa mise en œuvre, justifie la désignation au pluriel de la référence aux conditions juridiques. Ces conditions sont par ailleurs éparses du fait même de la transversalité des objectifs de la planification. La mise en œuvre de la PSM doit mobiliser diverses règles issues d'instruments juridiques distincts, (droit de la mer, droit international de l'environnement ou encore droits applicables aux activités maritimes...), sans que n'existe formellement un instrument d'articulation entre celles-ci. Les conflits d'objectifs ou plutôt la concurrence d'objectifs dans les politiques publiques multisectorielles qui commandent de trouver un moyen de conciliation entre différents intérêts, révèlent directement les insuffisances des modes traditionnels d'harmonisation entre divers droits⁸⁹. L'objet de notre recherche qui se consacre aux aspects environnementaux de la PSM est donc de construire une proposition qui vise à faciliter la cohérence entre les normes environnementales en mer. Les situations d'incohérence, voire de contradiction entre les normes sont bien souvent l'une des causes de l'ineffectivité du droit⁹⁰. C'est pourquoi, avant de poser notre problématique de recherche, laquelle a inspiré la méthode de recherche (4), la justification de l'intérêt à analyser l'opportunité de la PSM en Atlantique tropical notamment, au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil sera apportée (1). A l'issue de cette justification, un exposé des préalables mis en avant dans l'Union européenne avant l'adoption de la Directive 2014/89/UE (2), permettra de faire un premier état des lieux des prémices de la PSM au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil (3).

⁸⁶ Voir notamment le sens de la définition donnée à la notion de « condition » dans, *Le dictionnaire juridique*, de Puigelier Cathérine, 2^{ème} édition, Bruylant, 2016, collection « Paradigme », 213, pp.1136.

⁸⁷ SOININEN Niko, KUOKKANEN Tuomas, HASSAN Daud, *Comparative and forward-looking conclusions on transboundary Marine Spatial Planning*, in, SOININEN Niko, KUOKKANEN Tuomas, HASSAN Daud, (ed.), *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, London, Routledge, 2015, pp. 248, p. 224, p. 221-226.

⁸⁸ Voir à cet égard la définition de la notion de « lex feranda », dans SALMON Jean (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 650, pp.1198 ; voir aussi, VIRALLY Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, P.U.F, 1990, pp. 213.

⁸⁹ HERVE-FOURNEREAU Nathalie, *Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement – Essai de clarification juridique*, in *Le droit de l'Union européenne en principes – Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, pp. 829, p. 649, pp. 643-686.

⁹⁰ BETAILLE Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustration en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse de Droit public, Université de Limoges, 2012, pp.755, p. 119.

1-Justification d'une recherche sur la perspective d'une PSM dans l'Atlantique tropical : exemple du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil

Le Sénégal tout comme le Cap-Vert et le Brésil sont des pays de l'Atlantique tropical dotés d'une façade maritime et dans lesquels la mer représente un élément déterminant pour l'économie nationale et locale.

Situé entre le 18° et 24° parallèle Nord de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal comporte 700 km de côte sur l'Atlantique et fait partie du Grand Golfe de Guinée, un des Grand Ecosystèmes Marin (GEM) au monde⁹¹. Au-delà de cet aspect écologique, l'importance économique des activités maritimes est déterminante pour l'économie nationale et locale. Le secteur de la pêche, notamment la pêche artisanale et l'aquaculture, font partie de l'identité culturelle des populations locales, tout en présentant un revenu substantiel pour celles-ci⁹².

Au Cap-Vert, on retrouve sensiblement le même schéma en termes d'importance écologique de la biodiversité marine mais aussi en matière d'économie maritime. Cet Etat archipel qui se situe à 455 km des Côtes africaines est composé de dix îles réparties en deux groupes : les îles au vent et les îles sous le vent⁹³. En tant qu'Etat insulaire, il fait partie des pays les plus vulnérables face à la montée du niveau de la mer accélérée par l'érosion côtière et les changements climatiques. Lors de la soixante-treizième session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, les petits Etats insulaires ont à cette occasion, interpellé la communauté internationale à soutenir un multilatéralisme au service de la lutte contre les changements climatiques⁹⁴. Une position qui souligne l'enjeu vital pour ce pays à préserver le milieu marin.

S'agissant ensuite du Brésil, avec 5,7 millions de km² de zone océanique, soit environ la moitié de sa masse continentale, ce pays situé de l'autre côté de la façade de l'Atlantique tropical sur le continent Sud-américain, tire environ 85% de son pétrole et 75% du gaz naturel du milieu

⁹¹ ZOGNOU Théophile, La protection de l'environnement marin et côtier dans la région du Golfe de Guinée, thèse de droit, Université de Limoges, 2012, p. 13, pp. 533.

⁹² Selon le Plan Sénégal Emergent (PSE), qui est le document de référence de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme au Sénégal, la pêche occupe plus de 600.000 personnes (95% des emplois sont informels) et représente 2.5% du PIB. Gouvernement de la République du Sénégal, Plan Sénégal Emergent pour la période 2014-2018, p. 29, pp. 167.

⁹³ Voir les détails sur les caractéristiques géographiques, économiques sur <https://www.governo.cv/o-arquipelago/geografia/>

⁹⁴ Assemblée Générale des Nations Unies, Soixante-treizième session, 12^{ème} et 13^{ème} séances plénières, du 28 septembre 2018, document AG/12071, <https://www.un.org/press/fr/2018/ag12071.doc.htm>

marin⁹⁵. Considérée comme « l'Amazonie bleue », le secteur maritime brésilien représente un atout majeur en termes de biodiversité mais aussi d'économie⁹⁶.

Cette présentation sommaire du champ spatial de la thèse met en lumière le caractère maritime des Etats concernés. Un préalable qui situe le champ géographique et justifie l'intérêt à réfléchir sur la perspective d'une PSM pour les pays concernés. Mais au-delà de leur position géographique, l'intérêt pratique et théorique pour une PSM dans un objectif de protection de l'environnement pour ces pays, est également l'occasion de rappeler la caractéristique des politiques publiques environnementales dans ces pays de manière générale y compris l'influence de cette particularité sur les politiques maritimes et côtières.

La gestion des écosystèmes marins au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil si elles sont encore très sectorielles, est en effet gouvernée par l'idée essentielle d'accès au développement, et vise à répondre aux besoins d'une population locale très économiquement et écologiquement dépendante des ressources de la mer. Le droit au développement à la fois local et national est donc au cœur des politiques marines et côtières des Etats tropicaux. Cette position a longtemps été défendue dès l'engagement de ces Etats dans le forum des discussions internationales sur l'adoption d'un instrument international de protection de l'environnement notamment par les Etats africains.

Au cours des travaux préparatoires à l'adoption de la Déclaration de Stocholm sur l'environnement en 1972, les Etats en développement en général et les Etats africains en particulier ont souligné leur crainte quant à l'adoption d'un instrument qui compromettrait leur accès au développement. Cette protection de l'environnement ne devait pas être utilisée comme un moyen de restriction ou discriminatoire au commerce international. Surtout, la protection de l'environnement ne devrait pas constituer un motif de réduction de l'aide au développement dont bénéficient les pays faiblement industrialisés. La protection de l'environnement devait par conséquent être articulée avec leurs besoins effectifs. C'est-à-dire, créer les conditions qui améliorent leur capacité de production et répondre aux besoins des populations. Cette nécessité d'articuler protection de l'environnement et droit au développement mis en avant par les Etats africains lors du Séminaire de Founex en 1971 en préparation à la Déclaration de Stockholm⁹⁷, est le marqueur du droit de l'environnement africain. Ainsi, selon l'article premier de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement⁹⁸, le droit au développement

⁹⁵ Chiffre officiel de la Marine Brésilienne, https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/index.html

⁹⁶ https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/index.html

⁹⁷ PNUE-Environnement, « Sauvegarde : Les textes fondamentaux sur l'environnement, Founex, Stockholm, Cocoyoc. Volume 1, Environnement quatre vingt », Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi, 1981, p. 1-14, pp. 141.

⁹⁸ Déclaration adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 4 décembre 1986, à sa 97^{ème} séance en vertu de la Résolution 41/128, « Déclaration sur le Droit au développement », document A/RES/41/128, *Annuaire Français de Droit International* XXXIII 1987, Paris, Edition du CNRS, pp. 614-628.

est entendu comme « un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. Le droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend, sous réserve des dispositions pertinentes des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles ». Le droit au développement intégré dans la continuité de la protection et la préservation de l'environnement est un dispositif qui tend à concilier la dimension écologique à celle des droits de l'homme⁹⁹. Ce caractère « bidimensionnel¹⁰⁰ » du droit de l'environnement africain préluait déjà le paradigme de développement durable. Le développement durable est le paradigme symbolique de la trilogie protection économique, social et écologique dont le ferment idéologique découle du droit au développement. Ce droit au développement s'est ainsi posé dans le droit africain de l'environnement avec la référence au droit à un environnement sain en s'inscrivant dans la troisième génération des droits de l'homme. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981¹⁰¹ stipule ainsi en son article 24 que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». La plupart des Constitutions des Etats africains font référence de manière implicite ou explicite à cette Charte soit dans leur préambule soit en reprenant directement la proclamation de ce droit de l'homme à un environnement sain¹⁰².

Au Brésil on retrouve également cette écologisation des droits de l'homme. L'article 225 de la Constitution de 1988 dispose que le citoyen bénéficie d'un environnement écologiquement équilibré, bon pour l'usage commun de la population et essentiel à une qualité de vie saine, qui impose des pouvoirs publics et à la communauté nationale le devoir de le défendre et de le préserver pour les générations présentes et futures¹⁰³. Ainsi au Brésil comme dans les Etats africains, la convergence entre intérêts écologiques et intérêts économiques et sociaux constitue la trame des politiques publiques. Dans ce sens, la PSM dont les finalités exposées dans sa

⁹⁹ BONNIN Marie, LY Ibrahim, FOTSO Philippe, QUEFFELEC Betty, BERTRAND Sophie et TELES DA SILVA Solange, « ODD 14 et aménagement de l'espace côtier et marin en Afrique de l'Ouest », *Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE)*, 2018, n°03, p. 21, pp. 14-24.

¹⁰⁰ KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, p. 90, 415p.

¹⁰¹ Charte adoptée par Organisation de l'Unité Africaine lors la 18^{ème} Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement le 27 juin 1981 à Nairobi (Kenya). Entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Voir recueil des traités de l'Union africaine sur : <https://au.int/fr>

¹⁰² Voir notamment l'article 70 de la Constitution du Cap-Vert du 3 mai 2010, B.O n°17, Serie I, pp. 394-457. Au Sénégal elle est prévue à l'article 25-2 de la Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution, J.O. n° 6926 du 07 avril 2016.

¹⁰³ Article 225 de la Constitution du Brésil de 1988, « Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações »

définition même (atteindre les finalités d'ordre économique, écologique et sociale), est compatible avec la conception du droit africain et brésilien de l'environnement. Par ailleurs, cette convergence théorique reste encore un défi à matérialiser au regard du caractère « abstrait » du concept même de développement durable¹⁰⁴. Ce défi d'une PSM qui matérialiserait des objectifs économiques, écologiques et sociaux est autant valable dans l'UE comme au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil. L'objectif affirmé de la directive européenne sur la planification étant celle de la croissance bleue ou croissance durable, permet en effet, de souligner les liens théoriques entre la vision d'une PSM en Europe avec la vision du droit de l'environnement sénégalais, Capverdien et brésilien.

Cette thèse qui a été ainsi menée dans le cadre d'un Projet de recherche financé par l'UE¹⁰⁵, est une contribution à la création d'un réseau et d'une plate-forme collaborative de recherche sur les méthodes les plus adaptées pour une planification spatiale marine dans les zones tropicales, de manière à apporter des réponses concrètes face aux écueils qui minent la mise en œuvre de la PSM prise par le prisme spécifique de son pilier écologique.

Une observation rapide de l'Etat de la littérature sur les expériences de PSM à travers le monde démontre en effet une faible production de connaissances et de méthodes liées à ce processus dans la zone de l'Atlantique tropical. La plupart des publications sur ce sujet proviennent de travaux de recherches issus d'institutions ou d'experts des pays du Nord¹⁰⁶. La plate-forme mise en place par l'UNESCO sur l'état et l'évolution des processus de PSM dans le monde, montre la faible diffusion de ce processus dans les pays du Sud¹⁰⁷. Dans ce contexte, l'une des premières démarches méthodologiques de cette recherche a par conséquent consisté à faire des missions dans les pays d'étude afin de faire un état de l'art des textes existants concernant l'aménagement intégré des activités en mer, mais aussi, à expérimenter un cas théorique à travers un exemple spécifique de perspectives de mise en œuvre d'une planification (cas du Pernambouc)¹⁰⁸. Cette étude sur le terrain à partir des éléments concrets existants a alors orienté le postulat de la démarche scientifique qui relève d'une approche pragmatique dans un objectif de réponse concrète sur la base des instruments juridiques existants. Cette méthode à partir du

¹⁰⁴ BERKOWITZ Héloïse, « Comment une idée abstraite peut devenir un dispositif de gestion : le cas du développement durable », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 2015, vol. 3, n° 121, p. 41, pp. 41-50.

¹⁰⁵ Projet PADDLE, financé par l'UE sous l'agrément 734271, dans le cadre des projets de recherches Marie Sklodowska-Curie, Horizon 2020.

¹⁰⁶ Une recherche systématique des revues de littérature sur la plateforme "Scopus" avec les mots clés « marine spatial planning » et une restriction sur la période de 2010-2019, et une restriction aux sciences sociales démontre une très faible publication en zone tropicale. Le Brésil fait apparaître une seule publication effectuée en 2014, par VILLELA Marroni Etienne, « The Importance of public policy for blue Amazon marine spatial planning », *Development Studies Research*, 2014, vol. 1, Issue 1, pp. 161-167, DOI: 10.1080/21665095.2014.919233

¹⁰⁷ <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/overview/>

¹⁰⁸ Voir annexe 2, Poster : conditions juridiques d'intégration environnementale dans la PSM : exemple de l'Etat du Pernambouc.

droit tel qu'il existe, s'inscrit dans la démarche classique de la recherche juridique tel qu'incarné par la figure emblématique de Hans Kelsen dans la *Théorie pure du droit*¹⁰⁹. Elle permet de décrire le droit tel qu'il existe¹¹⁰ et offre l'opportunité d'évaluer la capacité d'un système juridique à répondre à des besoins spécifiques, en l'occurrence celui de la protection de l'environnement dans le processus de planification. Cette approche correspond à notre sujet de recherche dont l'objet est justement de déterminer les éléments juridiques nécessaires à l'incorporation de l'environnement dans un processus public encore émergent. La PSM dont l'objet est de résoudre les conflits d'usage en mer et mettre en cohérence des activités potentiellement en concurrence sur les espaces maritimes, sera à l'évidence le siège de confrontations de divers intérêts et diverses règles. Sa mise en œuvre qui suppose un arbitrage entre les usages, devra mobiliser à la fois les connaissances scientifiques sur l'état du milieu, les besoins économiques et sociaux, et les enjeux stratégiques pour justifier les priorités. Si ces aspects mobilisent d'autres disciplines, notamment l'écologie pour éclairer sur les connaissances scientifiques, ou encore la sciences politiques et économiques en ce qui concernent la détermination des stratégies nationales et l'évaluation des capacités et des besoins réels des chaque espace politique, l'importance du droit n'en demeure pas moins centrale. Désigner des espaces en se limitant à la seule description de la vérité scientifique reviendrait à soumettre les politiques publiques à la tutelle de la science qui grève l'intérêt de soumettre à l'arbitrage et à la volonté des peuples les décisions publiques¹¹¹. De plus, à l'heure où toutes les politiques publiques sont appelées à répondre à une demande sociale de plus en plus alerte sur les questions environnementales, une recherche sur les conditions juridiques de protection de l'environnement dans un processus public participe non seulement du renforcement de la légitimité démocratique en faveur de la protection de l'environnement, mais aussi, de la sécurité juridique. Les conditions juridiques sont un facteur de prévisibilité, de lisibilité et de contrôle juridictionnel de l'action étatique.

En revanche, loin d'élaborer une proposition fondée sur une étude comparée entre des structures institutionnelles et politiques très différentes, il s'agira d'enrichir l'approche descriptive par une étude prospective faisant ressortir des éléments incontournables et nécessaires à la mise en œuvre des plans spatiaux marins dans une optique de protection de l'environnement. Cependant, pour ne pas limiter le raisonnement à de simples conjectures (le processus n'existant encore au Sénégal, au Cap-Vert et Brésil), l'analyse s'appuiera sur les textes européens et les exemples nationaux de quelques Etats membres de l'Union européenne. Les cas français et

¹⁰⁹ KELSEN Hans, *La théorie pure du droit*, LGDJ, collection « pensée juridique », 1999, pp. 367.

¹¹⁰ Pour une description détaillée sur le positivisme juridique voir notamment l'article de VIALA Alexandre, « Le positivisme juridique : Kelsen et l'héritage kantien », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 2011, vo. 67, n°2, pp. 95-117.

¹¹¹ VIALA Alexandre, *op.cit*, p. 101.

portugais ont notamment été choisis compte tenu des convergences juridiques¹¹² issues des liens historiques entre ces pays (la France et le Sénégal d'une part, le Portugal, le Cap-Vert et le Brésil d'autre part).

2-Les préalables européens à l'adoption de la Directive 2014/89/UE

Au sein de l'Union européenne, la construction d'un cadre juridique relatif à la mise en œuvre d'un outil en faveur de la gestion intégrée des activités humaines sur le milieu marin peut être identifiée dès le lendemain de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement. Le Conseil des Communautés européennes en février 1992, a invité la Commission à proposer une « stratégie communautaire de gestion intégrée de la zone côtière » en vue de créer un cadre pour la préservation et l'exploitation durable des zones côtières européennes¹¹³. Cette stratégie se fera dans un premier temps par un programme qui pose une base de réflexion sur les principes fondamentaux d'une stratégie européenne d'Aménagement Intégré des Zones Côtières (AIZC)¹¹⁴. Ces principes sont relatifs à : une approche très large des politiques de gestion, l'adaptation à la spécificité des régions concernées, la flexibilité des décisions, la participation des parties prenantes et le recours aux autres instruments (scientifiques ou techniques) permettant d'éclairer la prise de décision¹¹⁵.

Avec la Recommandation du Parlement et du Conseil de 2002¹¹⁶, l'Union européenne va entrer dans une phase encore plus volontariste. Elle va encourager ses Etats membres à définir un cadre stratégique pour une gestion intégrée dans leurs zones côtières. Le bilan tiré par la Commission quelques années plus tard à l'occasion de l'évaluation des expériences mises en œuvre par les Etats membres côtiers sera plutôt mitigé¹¹⁷. Si la Commission reconnaît que des efforts sont fournis par les Etats membres, elle constate néanmoins que les expériences dans

¹¹² RAMBAUD Thierry, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, 2017, p. 18, pp. 364.

¹¹³ Résolution du Conseil, du 25 février 1992, relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne, JO n° C 059 du 06/03/1992 p. 0001 – 0001.

¹¹⁴ « Le programme de démonstration de l'UE pour l'aménagement intégré des zones côtières 1997-1999 : vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : principes généraux, et options politiques », Commission européenne, Direction générales environnement, sécurité nucléaire et protection civile pêche politique régionale et cohésion, 1999, 35p.

¹¹⁵ Voir point 2 du programme de démonstration de l'UE pour l'aménagement intégré des zones côtières 1997-1999 : vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC), op.cit.

¹¹⁶ Recommandation 2002/413/CE, du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JO n°L148 du 06/06/2002 p.0024-0027

¹¹⁷ Communication de la Commission - Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe, COM/2007/0308 final.

lesquelles sont véritablement prises en compte les exigences d'une intégration à tous les niveaux de gouvernance restent faibles¹¹⁸.

La publication d'un Livre bleu en 2007 par la Commission pour la mise en œuvre d'une Politique Maritime Intégrée (PMI) européenne va constituer une étape supplémentaire vers cette démarche. La Commission mentionne expressément l'utilisation des instruments de planification lors de l'aménagement de l'espace maritime afin que les Etats membres puissent adopter les décisions en cohérence avec les intérêts écologiques¹¹⁹. L'adoption de la Directive-cadre 2008/56/CE, « Stratégie pour le milieu marin¹²⁰ », va constituer l'un des textes établissant les indicateurs pour atteindre un bon état écologique des eaux européennes d'ici l'horizon 2020. Cette directive constitue le pilier écologique de la Directive 2014/89/EU telle que la Feuille de route publiée par la Commission en 2008 le prévoyait¹²¹. En 2013, une proposition de Directive sur la planification de l'espace maritime et côtier sera déposée auprès du Parlement. Cette proposition englobait l'espace maritime et côtier mais le texte qui sera finalement adopté en 2014 ne retiendra que la région maritime en l'absence d'unanimité entre les Etats membres concernant la partie côtière. Cette unanimité requise en vertu de l'article 192 (2) du TFUE se justifie par le fait que l'extension d'une planification maritime englobant également la zone côtière touche directement la question de l'aménagement du territoire. Un champ pour lequel l'UE ne dispose pas de compétence directe. La Directive-Cadre 2014/89 du 23 juillet 2014 sur la planification de l'espace maritime couvre par conséquent un champ spatial limité aux eaux marines qui se distinguent de la GIZC même si elle impose aux Etats membres de prendre en compte lorsqu'elle existe, cette dernière¹²². Les objectifs de la Directive 2014/89/UE sont ambitieux et visent à matérialiser la politique maritime intégrée avec pour pilier écologique la Directive « Stratégie pour le milieu marin ».

3-Les prémices d'une PSM au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil

Sur un point de vue chronologique le Brésil a manifesté à diverses occasions ses ambitions vers la mise en œuvre d'un processus de PSM. Le projet de loi actuellement en cours de

¹¹⁸ « The changing faces of Europe's coastal areas » (L'évolution des zones côtières européennes), Rapport de l'AEE n° 6/2006, ISSN 1725-9177, http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_6/en/.

¹¹⁹ Voir, point 3.2° « Instruments à utiliser pour élaborer une politique maritime intégrée », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM/2007/0575 final

¹²⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), JO L 164 du 25.6. 2008, p. 19-40.

¹²¹ Communication de la Commission, « feuille de route pour la planification de l'espace maritime », COM/2008/791 final du 25 novembre 2008.

¹²² Article 6 (c), Directive 2014/89/UE, op.cit.

discussion devant le Parlement Fédéral relatif à la politique nationale pour la conservation et l'utilisation durable du biome marin¹²³ comportant un point spécifique sur la PSM en est une illustration (a). De l'autre côté de l'Atlantique tropical, les évolutions des démarches capverdiennes et sénégalaises sont surtout la résultante en amont d'une politique régionale impulsée par l'Union africaine ou encore par les instruments sur les mers régionales (b).

a. La démarche brésilienne vers l'adoption d'un instrument relatif à la PSM

L'élaboration d'un instrument relatif à la gestion intégrée des activités humaines en mer au Brésil a théoriquement été consacrée au cours des années 1980. La Loi de 1981 relative à la politique nationale pour l'environnement¹²⁴ prévoyait l'élaboration des plans de zonages environnementaux pour l'ensemble du territoire national y compris sur les parties côtières¹²⁵. Mais ce n'est qu'en 1988 que sera instituée une politique nationale pour la zone côtière consacrée par la Loi du 16 mai 1988¹²⁶. En l'absence de décret d'application, lequel ne sera adopté qu'en 2004¹²⁷, un premier plan de GIZC sera adopté en 1990¹²⁸ et révisé en 1997¹²⁹. Cette révision visait à prendre en compte les exigences d'intégration promues par l'Agenda 21 de 1992 ainsi qu'à adapter les plans aux nouvelles demandes d'utilisations de l'espace côtier¹³⁰. Ce plan Fédéral couvrira les zones côtières des Etats fédérés comprenant l'interface terre-mer, y compris à l'échelle des municipalités¹³¹. Il faut à cet égard souligner que la structure politico-administrative brésilienne qui comprend plusieurs échelles administratives (l'Union Fédérale,

¹²³ Projeto de Lei 6969/2013, Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências, projet déposé devant le Parlement Fédéral le 17.12.2013, voir extrait du texte en Annexe 11.

¹²⁴ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, DOU de 2. 9. 1981.

¹²⁵ Article 9, Lei nº6.938, op.cit.

¹²⁶ Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências, DOU de 18. 05. 1988.

¹²⁷ Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004, regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências, DOU de 8. 12. 2004.

¹²⁸ Résolution n° 01/90 du 21 novembre 1990, de la Commission Interministérielle pour les Ressources de la Mer (CIRM), « Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) ».

¹²⁹ Résolution n°5/ 97 du 3 décembre 1997 de la Commission Interministérielle pour les Ressources de la Mer (CIRM), « Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento COsteiro II (PNGC II) ».

¹³⁰ Voir anexo A de la Résolution n°5/ 97, op.cit.

¹³¹ Le second plan de GIZC pour l'Etat du Pernambouc concernait notamment les municipalités de Goiana, Itapissuma, Itamaracá, Agarassu, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Recife, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Cabo, Ipojuca, Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré, Barreiros e São José da Coroa Grande. Pour l'Etat de Sao Paulo, il couvrait les municipalités de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilha Bela, Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe, Iguape, Cananéia e Ilha Comprida, voir anexo B de la Résolution n°5/ 97, op.cit.

les Etats, le District Fédéral et les municipalités)¹³², est un facteur qui complexifie la mise en œuvre d'une planification intégrée d'ampleur nationale.

Dès 2011, le Gouvernement Fédéral lance le premier atelier national sur la PSM en partenariat avec la COI-UNESCO et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)¹³³, qui consistait dans un premier temps à réfléchir sur les options stratégiques devant permettre le développement d'un tel processus au Brésil¹³⁴. En 2013, le projet de loi relatif à la conservation et l'utilisation durable du biome marin va entamer une première démarche d'ancrage dans le réel de ce processus de planification. Dans ce projet de loi, la PSM est articulée comme un outil ayant vocation à protéger l'environnement dont la compétence est dédiée au Ministère chargé des ressources de la mer¹³⁵. Malgré le caractère encore préparatoire de ces démarches, plusieurs projets¹³⁶ sont actuellement en cours qui devraient, à termes, contribuer à mettre en place différents outils nécessaires à l'élaboration des plans spatiaux marins.

b. Les prémices d'une gestion intégrée en mer au Cap-Vert et au Sénégal

Deux instruments régionaux peuvent être illustrés comme les prémices qui favorisent l'émergence progressive des instruments juridiques en faveur d'une gestion intégrée des activités en mer au Cap-Vert et au Sénégal : la politique maritime intégrée adoptée dans le cadre de l'Union africaine et l'adoption récente d'un Protocole additionnel relatif à la gestion intégrée des zones côtières¹³⁷ dans le cadre de la Convention d'Abidjan¹³⁸.

¹³² Article 18 du texte constitutionnel de la République Fédérale du Brésil du 5 octobre 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

¹³³ Le premier atelier sur la PSM au Brésil, intitulé : "Marine Spatial Planning : debating a national strategy", s'est tenu les 21 au 22 novembre 2011 à Brasilia.

¹³⁴ Rapport du deuxième forum sur la planification de l'espace maritime au Brésil, « Jornada de Gerenciamento costeiro e planejamento espacial Marinho de 3 A 07 de Novembro », Minitério do Meio Ambiente, 2014, p. 27, pp. 88.

¹³⁵ Article 7 Projeto de Lei 6969/2013, op.cit.

¹³⁶ On peut par exemple énumérer le Projet GEF-Mar (Marine and Coastal Protected Areas Project) entamé en 2011, financé par la Banque mondiale, voir sur : <https://www.thegef.org/project/marine-and-coastal-protected-areas>, le Projet TerraMar lancé en 2015 par le Ministère de l'environnement Brésilien, dans le cadre du Plan d'Action Fédéral pour la Zone Côtière (PAF-ZC) <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/projeto-terramar.html>, ou encore le Projet PADDLE entamé en 2016 et financé par l'Union européenne sous l'agrément n°734271, voir, <https://www-ium.univ-brest.fr/paddle/project/presentation>

¹³⁷ Décisions de la septième réunion des Parties contractantes à la Convention pour la coopération en matière de protection et de développement du milieu marin et côtier de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Convention d'Abidjan) du 17 mai 2018, document UNEP(DEC)/WACAF/CP.7/1.

¹³⁸ La Convention d'Abidjan relative à la coopération pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières, signée le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte d'Ivoire) et entrée en vigueur le 5 août 1984. Cette Convention a été ratifiée par le Sénégal le 10 mai 1983. Le Cap-Vert à l'heure actuelle n'a pas ratifié cette Convention. Elle comprend quatre Protocoles : le Protocole relatif à la pollution due aux sources et activités terrestres, le Protocole relatif aux normes et standard environnementaux liés aux activités pétrolières et gazières offshore, le Protocole intégrée de la zone côtière et le Protocole relatif à la gestion durable de la mangrove. La

- *L'Union africaine et la mise en œuvre d'une politique maritime intégrée pour l'Afrique.*

Jusqu'ici, le continent africain n'avait jamais mis en place une politique maritime intégrée. Le rapport historique à la mer des Etats africains comme pour l'ensemble des pays en développement, a été stimulé, dès le moment de l'adoption de la Convention sur le droit de la mer, par les impératifs de revendication, pour se réserver l'exploitation d'une ressource halieutique proche de leurs côtes et désormais accessible grâce l'évolution des moyens de pêche¹³⁹. Ensuite, d'autres impératifs liés aux enjeux de sécurité, de sûreté maritime, de protection de l'environnement marin ainsi qu'à divers actes illicites à l'instar de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, se sont imposées dans les politiques maritimes africaines¹⁴⁰.

L'adoption en 2012 de la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050, dénommée « Stratégie AIM 2050¹⁴¹ », marque une étape déterminante qui entend apporter un soutien régional face à l'impuissance des initiatives nationales. La Stratégie AIM 2050 se situe ainsi au centre de deux enjeux : lutter contre l'ensemble des crises maritimes qui menacent le continent africain et promouvoir une exploitation durable de la mer. Elle constitue, selon le Secrétaire général adjoint des Nations Unies Carlos Lopes, une opportunité pour la mise en œuvre d'une « économie bleue » pour l'Afrique¹⁴². Cette Stratégie devra contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable au niveau international¹⁴³ et de l'Agenda 2063 à l'échelle africaine¹⁴⁴.

²^{ème} Conférence des plénipotentiaires qui s'est tenue à Abidjan les 2 et 3 juillet 2019, a permis la signature de ces Protocoles et ouvre les perspectives de leur ratification et leur mise en œuvre, voir <http://abidjanconvention.org/>

¹³⁹ Beurrier Jean-Pierre, *Océan espace à polyrégimes*, in Beurrier Jean-Pierre (dir.), *Droits maritimes*, Paris, Dalloz, 3^{ème} édition, 2014, pp.1793, p. 79, pp. 74-83.

¹⁴⁰ DUSSEY Robert, « La piraterie maritime : quels enjeux pour le Golfe de Guinée ? », *Geoéconomie*, 2014, vol. 1, n°68, p. 174, pp. 171-176.

¹⁴¹ Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050 (Stratégie AIM 2050), adoptée le 6 décembre 2012, lors du 5^{ème} Atelier intersectoriels des experts maritimes de l'Union africaine. Voir sur : https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf

¹⁴² LOPES Carlos, *L'économie bleue en Afrique : Guide pratique*, Addis-Abeba, Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, 2016, pp.97, p. 52.

¹⁴³ Conformément à l'objectif 14 des Objectifs pour le Développement Durable (ODD) des Nations unies adoptés par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 21 octobre 2015 lors de sa soixante-dixième session suite à la résolution de l'Assemblée générale du 25 septembre 2015, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », document (A/res/70/1).

¹⁴⁴ L'Agenda horizon 2063 a été adopté par les Etats membres de l'Union africaine lors de la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA/UA à l'occasion de la 21^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union africaine tenue à Addis-Abbeba, le 26 mai 2013. L'Agenda 2063 est le plan directeur de l'Afrique qui vise à atteindre les objectifs de développement dans tous les secteurs de l'Afrique. Il relie également le volet africain de la réalisation des ODD des Nations Unies. L'Objectif 14 des ODD des Nations Unies intitulé « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les

La Stratégie AIM 2050 participe par conséquent de la construction vers une « vraie intégration maritime régionale » longtemps ralentie par les facteurs liés à l'insécurité, aux mauvaises règles de gouvernance politique et à la conflictualité régionale¹⁴⁵. Si ces écueils perdurent encore en Afrique, les ambitions de la Stratégie AIM 2050 devront à terme réduire l'incapacité des Etats à faire face seuls aux fléaux qui minent le continent grâce à un appui technique et financier mais aussi, par l'émergence de nouvelles zones communes de développement d'une politique maritime intégrée. L'objectif de création de la Zone Exclusive Maritime Commune de l'Afrique (CEMZA)¹⁴⁶ devra favoriser la mise en œuvre de cette politique commune. La création d'une zone commune est une des prémices essentielle vers une PSM même si le texte ne fait pas expressément référence à ce processus. L'objectif de l'intégration spatiale et la transversalité intersectorielle que la Stratégie AIM 2050 vise à atteindre constituent les finalités d'une planification intégrée. La stratégie AIM prévoit à cet égard la création d'une base de données comprenant à la fois les aspects environnementaux mais aussi techniques et technologiques qui, au moyen d'une coopération internationale devra favoriser la prise de décision pour les politiques publiques relatives au milieu marin¹⁴⁷. Par ailleurs, cet objectif reste envisageable sur le long terme étant donné le programme prévu par le plan d'action pour sa mise en œuvre¹⁴⁸. De plus, en tant qu'instrument de portée politique, il faut encore attendre les concrétisations juridiques par les coopérations formelles et par l'adoption des instruments juridiques régionaux ou nationaux pour voir se décliner les modalités d'application de la politique maritime intégrée de l'Afrique.

- *Un Protocole de mise en œuvre d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières dans le cadre de la Convention d'Abidjan.*

Avec la perspective désormais bien affirmée de mettre œuvre un instrument pour la gestion intégrée des zones côtières dans le cadre de la Convention régionale pour l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud, la politique maritime intégrée africaine devra à l'évidence franchir

ressources marines aux fins du développement durable », est notamment relié à l'objectif 6 de l'Agenda 2063 consacré à l'économie bleue/ océanique pour une croissance accélérée ». Les axes prioritaires de cet objectif concernent la valorisation des ressources marines et énergie, ainsi que les opérations portuaires et de transport maritime. Actuellement le premier plan décennal est en cours de mise en œuvre. Voir détails sur l'Agenda 2063 sur : <https://au.int/fr/agenda2063/cadres-continental>

¹⁴⁵ BASSOU Abdelhak, « La mer du Golfe de Guinée. Richesse, conflits et insécurité », *Paix et sécurité internationale, Revue maroco-espagnole de droit international et relations internationale*, 2014, n° 2, p. 153, pp. 151-163.

¹⁴⁶ Voir point VII : Objectifs stratégiques, Stratégie AIM 2050, op.cit, p. 12.

¹⁴⁷ Paragraphe 40, Stratégie AIM 2050, op.cit.

¹⁴⁸ Voir Annexe 1 : Plan de mise en œuvre de la Stratégie AIM 2050.

un pas supplémentaire. Après la rencontre des plénipotentiaires de la Convention d'Abidjan réunis les 2 et 3 juillet 2019 à Abidjan, la perspective d'élaborer un plan de travail et un cadre de suivi à l'attention des Etats pour la mise en œuvre des protocoles de la Convention d'Abidjan¹⁴⁹ devra être proposé par le Secrétariat à cette Convention¹⁵⁰. D'ores et déjà, des processus de coordination et de soutien aux pays membres pour l'intégration des législations nationales sont mis en œuvre. Le projet WACA-ResIP (West Africa Coastal Areas Resilience Initiative Project), qui rassemble six pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Sao Tomé & Príncipe, Sénégal et Togo) est une des initiatives soutenue par la Banque mondiale dont la finalité est de trouver des outils pour lutter contre l'érosion côtière et les pollutions marines¹⁵¹. L'UICN participe à ce projet et collabore avec le Centre de Suivi Ecologique basé à Dakar, dont la finalité à termes sera de coordonner sur le plan normatif et institutionnel les travaux de la Mission d'Observatoire du Littoral Ouest Africain (MOLOA)¹⁵² et la Convention d'Abidjan.

Toutes ces initiatives auxquelles il faut ajouter le Projet PADDLE, financé par l'UE, pour les Etats comme Sénégal et le Cap-Vert, constituent une stimulation importante à la mise en cohérence de leur politique maritime encore très sectorielle.

Actuellement, la seule politique sectorielle intégrée au Sénégal, a été adoptée dans le domaine de la pêche. Le Programme de Gestion Intégrée des Ressources Marines et Côtières (GIRMaC)¹⁵³ adopté en 2004 avait pour objectif global la conservation des espèces en danger et des écosystèmes représentatifs. Il envisage le renforcement du cadre institutionnel et légal à

¹⁴⁹ Cette Convention qui jusqu'ici ne connaissait qu'un seul Protocole en vigueur, à savoir : Le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, signé le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte d'Ivoire), entrée en vigueur le 5 août 1984, a fait l'objet d'une ouverture à la discussion de quatre autres Protocoles additionnels lors de la douzième conférence des parties à cette convention tenue à Abidjan, du 27 au 31 mars 2017. Ces protocoles concernent : le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'Afrique Occidentale, Centrale et Australe contre la pollution due aux sources et activités terrestres, adopté le 22 juin 2012 à Abidjan ; le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la gestion concertée et durable des écosystèmes de mangroves de la côte Atlantique de la région d'Afrique de l'ouest, du centre ; le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif aux normes et standards environnementaux applicables en matière d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière offshore et le Protocole additionnel sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Le projet de ces trois derniers protocoles a été discuté lors de la douzième conférence des Parties en 2017 et l'ensemble signé le 3 juillet 2019, actuellement, ils sont non encore en vigueur. Mais cette entrée en vigueur pourrait rapidement être opérée, le texte de la Convention prévoyant à cet effet une entrée en vigueur soixante jours après que le secrétariat de la convention ait reçu au moins six instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation (Article 29).

¹⁵⁰ Voir sur le site de la Convention d'Abidjan, <https://www.informea.org/fr/treaties/abidjan>

¹⁵¹ Voir détails de ce projet sur : <https://www.banquemondiale.org/fr/programs/west-africa-coastal-areas-management-program>

¹⁵² La Mission d'Observatoire du Littoral Ouest Africain (MOLOA) est un organisme de coopération sous-régionale pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest, qui a vu le jour en 2011, à la suite de la Conférence des Ministres de l'environnement des pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest africain (UEMOA).

¹⁵³ Ministère de l'environnement et du Développement durable, « GIRMaC-Programme de gestion intégrée des ressources marines et côtières », Dakar, Sénégal, 2004, <http://www.environnement.gouv.sn/programmes-et-projets/girmac-programme-de-gestion-int%C3%A9gr%C3%A9e-des-ressources-marines-et-c%C3%B4ti%C3%A8res>

l'échelle nationale en vue de renforcer les capacités des acteurs et assurer une gestion participative de ce secteur. Ce projet, même s'il ne repose pas sur un instrument normatif, a été à la base de la création d'institutions ministérielles ayant pour mission de renforcer la mise en cohérence des activités du secteur¹⁵⁴. Deux institutions de gestion des pêches ont notamment été créées sur la base d'un Arrêté ministériel issu de ce Programme : une Cellule opérationnelle de mise en œuvre de la composante « pêche » et un Comité opérationnel de coordination de la pêche¹⁵⁵. La politique maritime intégrée au Sénégal, est également sur le point de franchir une étape supplémentaire avec le projet de loi portant sur le littoral actuellement en cours de discussion devant le Parlement¹⁵⁶, mais aussi avec le Code général des collectivités locales adopté en 2013¹⁵⁷ qui participe du renforcement de la décentralisation et l'intégration à l'échelle locale des politiques nationales.

Le Cap-Vert, contrairement au Sénégal, est plus en avance sur le plan normatif concernant les politiques de gestion intégrée des activités maritimes. Les démarches en faveur d'une gestion intégrée de la zone côtière ont en effet été concrétisées en 2016 avec l'adoption d'une loi portant sur l'élaboration des plans d'aménagement des zones côtières¹⁵⁸. Actuellement, le processus d'élaboration de ces plans est encore en cours de mise en œuvre. Dans cette loi, plusieurs références aux mesures de protection de l'environnement sont mises en avant en qualité de base de l'établissement de ces plans marins¹⁵⁹.

L'identification de ces premières démarches met en évidence aux moins deux aspects. D'une part, elle manifeste la dynamique des Etats de l'Atlantique tropical vers la mise en œuvre d'une politique maritime plus intégrée, d'autre part cette dynamique encore embryonnaire constitue aussi l'une de ses limites. Il est en effet encore précoce d'analyser et d'évaluer les retombées réelles de ces politiques mais aussi d'identifier les points de blocage. C'est donc à partir de ce cadre juridique encore en pleine émergence en Europe et en perspective dans l'Atlantique tropical qu'on peut poser notre problématique de recherche.

¹⁵⁴ Voir notamment, l'Arrêté ministériel n°3110 MEME du 24 juin 2005, portant création, organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de la composante « gestion durable des pêcheries » du programme de gestion intégrée des Ressources marines et côtières (GIRMac), JO n° 6234 du 06/08/2005, p.1-2.

¹⁵⁵ Article premier de l'Arrêté ministériel n°3110 MEME du 24 juin 2005, op.cit.

¹⁵⁶ Projet de loi sur le littoral, déposé devant le Parlement en août 2018. Ce projet de Loi reprend les principes du droit de l'environnement tels que évoqués au Chapitre II (art. 3 et suivants) de la Loi cadre n°2001-01, du 15 janvier 2001, portant Code de l'environnement, JO n° 5972 du 10 mars 2001, pp. 115-130.

¹⁵⁷ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, portant Code général des Collectivité locales, JO n° 6765 du 28 décembre 2013.

¹⁵⁸ Decreto-Lei n°14/2016, regula o processo de elaboração e implementação dos planos de ordenamento da orla costeira e do mar adjacente, adiante designados por POOC_M., du 1^{er} mars 2016, BO, n° 12, Série 402, p. 1-13.

¹⁵⁹ Article 7 du Decreto-Lei n°14/2016, op.cit.

4- Une problématique inspirée des aspirations différenciées des Etats dans leur rapport à la mer

Les notions de PSM et de PEM, au sens de l'Union européenne, n'emportent aucune différence théorique comme nous l'avons démontré dans nos précédents développements. En tant qu'un processus public de nature particulière qui vise à organiser les activités humaines sur les espaces maritimes dans un objectif de développement économique, social et écologique, la PSM se situe dans la droite lignée des règles d'action sur les espaces et les ressources marines, reconnues et appliquées par le droit international et les juridictions internationales. Ces règles d'action qui s'organisent autour de diverses thématiques sectorielles telles que la conservation, la pêche, la sécurité maritime... brouillent l'identité du droit de la mer dans la recherche d'un universalisme qui tend à gommer la singularité du rapport des Etats à la mer¹⁶⁰. Pour les pays en développement comme pour l'ensemble des Etats maritimes, le rapport à la mer s'est avant tout posé dans une logique politique, idéologique et géostratégique¹⁶¹. Ces logiques historiques perdurent encore.

Sir Halford J. Mackinder rappelait à juste titre « qui maîtrise les mers, contrôle le Heartland¹⁶² ». L'appropriation des espaces maritimes et des ressources naturelles sont le cœur des conflits maritimes. La position des Etats en développement nouvellement indépendants au moment des négociations d'un accord sur le droit de la mer, se situe dès l'origine dans une logique revendicative¹⁶³. Les revendications de souveraineté sur les espaces marins suite aux décolonisations ont été pour ces Etats une continuité des processus ayant eu cours pour l'indépendance sur leur territoire terrestre. A cette logique politique, il fallait également que l'accord prenne en compte leur situation particulière motivée par la nécessité d'accéder au développement.

La Convention sur le droit de la mer consacre ainsi une attention particulière aux pays en développement et aux pays les moins avancés quant à leur contribution dans la mise en place d'un ordre économique international juste et équitable¹⁶⁴. Pour autant, si le droit de la mer a consacré théoriquement la souveraineté sur l'espace (en mer territoriale) et sur la ressource (zones de juridiction : zone contiguë, zone économique exclusive, plateau continental), la

¹⁶⁰ GALLETI Florence, « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour les Etats en développement ? », *Monde en Développement*, 2011, vol. 2, n° 154, p. 121, pp. 121-136.

¹⁶¹ OGOULAT Albert-Didier, « Les Etats de la façade Atlantique de l'Afrique et la mer aujourd'hui, quelques aspects géopolitiques et géostratégiques », *Noréis-environnement, aménagement, société*, 1998, vol. 180, n° spécial, p. 587, pp. 587-607.

¹⁶² In MOREAU DEFARGES Philippe, *Introduction à la géopolitique*, Points, collection, « Points essais », 2009, p. 49, pp. 272.

¹⁶³ BEURIER, Jean-Pierre, op.cit.

¹⁶⁴ Paragraphe 5, Art. 268 de la CNUDM.

maîtrise de ces espaces en termes de contrôle et de répression des activités illicites ou encore la capacité à exploiter et à mettre en valeur les ressources marines naturelles dépend pour l'essentiel de l'avancée technique et technologique. Une avancée technologique et technique qui jusqu'ici ne peut concurrencer celles des pays développés. Ainsi dans l'incapacité de satisfaire par eux même leurs aspirations nationales, les Etats en développement sont résolus de recourir à l'appui extérieur. Cet appui retrouve d'ailleurs un fondement juridique dans la Convention sur le droit de la mer qui impose par exemple en matière de pêche, que l'Etat côtier dont l'exploitation des ressources biologiques de la Zone Economique Exclusive est inférieur à l'ensemble du volume admissible de capture, autorise d'autres Etats, par voie d'accords à exploiter le reliquat du volume admissible¹⁶⁵.

L'émergence et la diffusion d'un nouveau processus public d'organisation des activités en mer aux fins de développement économique, social et écologique, interroge en amont sur l'articulation de ce particularisme des Etats en développement et même des Etats émergents sur les désormais obligations juridiques de mise en cohérence de la globalité des utilisations humaines en mer. Autrement dit, la PSM dont l'objet et la finalité sont communément partagés par les instances internationales qui l'encouragent, marque-t-elle la fin de la spécificité des Etats dans leur rapport à la mer ? Ou au contraire constitue-t-elle une opportunité pour améliorer l'action des Etats en mer dans leur contribution différenciée à l'objet de la Convention sur le droit de la mer ? Deux postures théoriques peuvent être envisagées. Si on se situe sous l'angle écologique qui constitue le point focal de notre recherche, une première hypothèse nourrie par la mondialisation des questions de protection environnementale consisterait à répondre par l'affirmative sur la "fin des particularismes étatiques" au profit "d'Etats maritimes"¹⁶⁶ dont les approches standards fondées sur la souveraineté de l'action publique sont rendues inefficaces pour répondre à la crise globale de l'environnement¹⁶⁷. Cette hypothèse supposerait alors qu'il existe une vision commune dans laquelle les Etats maritimes entreprennent des actions à l'aune d'un consensus général sur les modalités de protection de la biodiversité. Il faut dire que cette posture, si elle peut s'avérer intéressante en termes de protection de l'environnement, relève de l'idéalisme. En prenant appui sur la Convention de la diversité biologique par exemple qui est une manifestation du droit international à considérer la biodiversité de manière globale, une opposition très nette sur le rapport à cette biodiversité existe entre les pays du Nord et les pays du Sud. Alors que les premiers, qui sont bien avancés en termes de développement des biotechnologies, désirent que la biodiversité puisse bénéficier d'un régime de protection via les

¹⁶⁵ Art. 62 (2), CNUDM.

¹⁶⁶ Voir GALLETI Florence, op.cit, qui s'interroge sur la fin des Etats en développement au profit des Etats maritimes.

¹⁶⁷ SALLES Denis, « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 30 décembre 2009, <http://journals.openedition.org/vertigo/9179> ; DOI : 10.4000/vertigo.9179.

droits de propriété intellectuelle, les pays du Sud, dotés d'une biodiversité très riches, entendent maintenir sur celle-ci leur pouvoir de contrôle¹⁶⁸. La protection de l'environnement, même si elle est reconnue et acceptée par l'ensemble des Etats par leur adhésion aux instruments conventionnels, est toujours prise dans l'engrenage d'une vision stratégique. L'accaparement des ressources marines et le contrôle des espaces maritimes sont des écueils au cœur du processus de planification. La PSM pourrait au-delà de la vision utilitaire qui lui est assignée constituer tout au contraire un vecteur d'aggravement des vellétés étatiques. En effet, parce que le processus de planification induit l'attribution de zones pour le développement d'une activité particulière, elle peut être un cheval de Troie qui, comme dans l'accaparement des terres, contribue à prendre le contrôle sur les espaces et les ressources associées au détriment des Etats, des populations locales et même de la protection de l'environnement¹⁶⁹.

La deuxième posture consiste à envisager la PSM comme une opportunité d'atteindre les objectifs de la Convention sur le droit de la mer y compris celle de la protection de l'environnement, se nourrit d'une logique pragmatique et réaliste. Si la mise en œuvre de la PSM comporte des risques liés à la perte de contrôle sur les espaces et les ressources marines et, partant, de la répartition des avantages tirés de l'exploitation de ces ressources, l'élaboration des plans spatiaux marins n'en est pas moins inéluctable. La multiplication et la diversification des activités humaines en mer, les conflits entre des règles sectorielles et diverses échelles institutionnelles sont autant de facteurs de perte de cohérence des politiques maritimes. La PSM est non seulement une opportunité de mettre en cohérence les activités humaines en mer, mais aussi, un moyen de créer une cohérence entre des droits disparates existants en mer. C'est donc en raison de l'intérêt juridique et pratique ainsi que des risques associés au processus de planification des activités humaines en mer que se pose notre problématique de recherche qui consiste à construire une proposition qui à l'aune des instruments du droit de la mer et des instruments transversaux du droit de l'environnement sont inéluctables pour la prise en compte de l'environnement dans le processus de PSM. Le cheminement de la construction européenne vers un cadre juridique relatif à la planification de l'espace maritime tel que nous l'avons évoqué fait ressortir le caractère complexe de ce processus et l'intérêt de s'appuyer tant sur les dispositions du droit de la mer mais aussi sur les instruments transversaux du droit de l'environnement¹⁷⁰. Pour autant, si les instruments transversaux du droit de la mer tels que l'étude d'impact environnemental ou encore la participation du public font partie des mesures

¹⁶⁸ GUILLOUX Bleuenn et ZAKOVSKA Karolina, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Online], Volume 5 Numéro 3 | décembre 2004, Online since 01 December 2004, URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/3240> ; DOI : 10.4000/vertigo.3240

¹⁶⁹ BARBESGAARD Mads, "A Landscape of ocean and land-control grabbing in Northern Tanintharyi, Myanmar", *Journal of Rural Studies*, 2019, vol. 69, p. 195, pp. 195-203.

¹⁷⁰ Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, *Legal aspects of marine spatial planning - Summary report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, p. 2, pp. 20.

traditionnelles du droit de l'environnement, leur encadrement juridique n'existe pas partout et surtout leur application au milieu marin est encore récent. Dès lors, comment édifier à partir des cadres juridiques différenciés que sont l'UE, le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil une proposition qui serve d'ossature à la prise en compte de l'environnement dans le processus de PSM ? Cette problématique vise à comprendre le fonctionnement des systèmes juridiques en présence afin d'évaluer leur aptitude à intégrer un nouveau processus public dont les évaluations sont pour l'instant peu effectuées et le succès des plans encore aléatoires.

Partant de la problématique ainsi exposée, la thèse défendue est la suivante : Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans le processus de planification relèvent à la fois des dispositifs juridiques du droit de la mer et des instruments sectoriels. Si la cohérence entre tous ces instruments juridiques éparés en mer est également une condition de l'intégration environnementale pour une approche globale du milieu marin, cette mise en cohérence est non seulement d'ordre procédural, mais surtout, elle découle d'une technique juridique laissée à l'ingénierie de chaque ordre juridique. Cependant, les instruments transversaux du droit de l'environnement sont des dispositifs qui participent de ces conditions juridiques.

Ainsi, une approche par prospective appuyée sur les instruments juridiques existants dans les différents exemple étudiés nous permet d'exposer les éléments qui peuvent être considérés comme les conditions d'intégration environnementale dans la PSM à savoir : les règles de fonds qui constituent les défis de la protection de l'environnement dans un contexte d'aménagement intégré en mer (**Partie 1**), mais aussi, les règles de formes pour la protection de l'environnement dans la PSM dont la formalisation est encore quête (**Partie 2**).

Partie I : La protection de l'environnement dans la PSM : les défis de l'aménagement intégré

Partie 2 : La protection de l'environnement dans la PSM : un processus en quête de procédure

Première partie : La protection de l'environnement dans la PSM : les défis de l'aménagement intégré

L'intégration, pierre angulaire de l'aménagement en mer. La protection intégrée de l'environnement marin est au cœur d'un paradoxe : l'unité physique du milieu marin et la segmentation des compétences étatiques dans les espaces maritimes. A ce constat, s'ajoute une autre difficulté pour le juriste, celle de la sectorisation des règles applicables à chaque activité maritime. Au milieu de cet « océan de normes », la planification spatiale apparaît comme le processus rendu inéluctable de mise en cohérence globale dans lequel s'articulent les différents enjeux du droit de la mer à l'ère des bouleversements contemporains de l'environnement. Sa fonction première serait alors de créer les conditions de l'articulation des règles existantes, avant de décliner les objectifs spécifiques conduits par les politiques publiques. Si les préoccupations environnementales sont bien présentes, à côté d'autres objectifs notamment économiques et sociaux dans les démarches en faveur de la PSM, il n'en demeure pas moins que les premières sont essentielles et constituent d'ailleurs un pilier de base duquel dépendent les autres. Cette hypothèse qui guide notre recherche s'appuie sur le constat d'évidence tiré de la solidarité et la dépendance naturelle entre usagers de la mer soumis à ses aléas, mais aussi, de l'interprétation de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) dont les principes directeurs forgent l'exigence de protection de l'environnement même pour des secteurs a priori non destinés aux enjeux écologiques. Il en découlerait de cette interprétation de la CNUDM une vision dynamique qui crée des passerelles entre le droit de la mer et les instruments extérieurs de protection de l'environnement. Il convient dès lors de s'interroger sur les modalités dont disposent les Etats pour intégrer l'environnement dans le processus de PSM alors que ce processus ne se consacre pas spécifiquement à cette question.

Nourri du principe d'intégration environnementale, notre postulat s'appuiera sur deux approches méthodologiques. La première concernera l'intégration spatiale (**Titre I**) et la seconde, l'intégration des règles sectorielles préexistantes applicables aux activités maritimes (**Titre II**).

Titre I : L'aménagement intégré dans un écosystème aux frontières indéfinies

L'élaboration des plans spatiaux marins n'est imposée par aucune Convention internationale¹⁷¹. Lorsque les Etats s'engagent à mettre en œuvre la PSM, ils doivent se conformer aux exigences posées par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) qui demeure le principal cadre règlementaire de toutes les politiques publiques relatives au milieu marin. Le droit de la mer est caractérisé par un régime de segmentation des espaces dans lequel les Etats détiennent des compétences spécifiques. La construction d'un processus d'organisation des activités en mer doit reposer sur la trame des droits *ratione loci* et *ratione materie*, exerçables dans chaque zone maritime (eau intérieure, mer territoriale, zone contiguë, zone économique exclusive, plateau continental). L'obligation de protéger et de préserver l'environnement prévue à l'article 192 de la CNUDM, fait partie de la seule obligation qui transcende l'ensemble des espaces maritimes. La combinaison du droit sur les espaces et l'obligation de protéger l'environnement, constituent la base d'une légalité environnementale en mer. L'articulation entre les exigences environnementales et la compétence des Etats dans chaque zone marine doit s'opérer grâce au principe d'intégration, pierre angulaire des politiques de gestion environnementale¹⁷².

Le Préambule de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer pose de manière implicite cette idée d'intégration. Il stipule notamment que « les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble ». Cette énonciation dès les passages liminaires pose le concept d'intégration comme un moyen essentiel permettant d'atteindre les objectifs de la Convention. Ces objectifs se déduisent de la « finalité substantielle¹⁷³ » de celle-ci. Une finalité qui consiste à établir un ordre juridique qui protège à la fois le droit des Etats dans les différents espaces maritimes, favorise un usage rationnel et équitable et assure la protection et la conservation des ressources marines¹⁷⁴. La dimension écologique de la Convention est indéniable. Elle stimule le contenu d'autres instruments internationaux à l'instar de la Convention sur la Diversité Biologique, des conventions sur les mers régionales ou encore les instruments sectoriels applicables en matière de pêche, de transport ou de production d'énergie¹⁷⁵.

¹⁷¹ ESKELAND SCHÜTZ Sigrid, "Marine spatial planning- prospects for the Arctic", *Arctic Review on Law and Politics*, 2018, vol. 9, p.46, pp. 44-66; Maes Frank, "The international legal framework for maritime spatial planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue, 5, p. 797, pp. 797-810.

¹⁷² BRECHIGNAC Cathérine, DE BROGLIE Gabriel, Delmas-Marty Mireille, *L'environnement et ses métamorphoses*, Paris, Hermann, 2015, 300p., p. 27, pp.298.

¹⁷³ NAIM-GESBERT Eric, « Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières », *Revue Juridique de l'Océan Indien* (RJOI), 2001, n°1, p. 90, pp.89-100.

¹⁷⁴ Paragraphe 4 du préambule de la CNUDM.

¹⁷⁵ NAIM-GESBERT Eric, op.cit.

Le concept d'intégration environnementale a été énoncé pour la première fois en droit international par la Déclaration de Rio de 1992¹⁷⁶, qui le considère comme un principe du droit de l'environnement. Objet du principe 4 de la Déclaration de Rio, l'intégration exprime l'obligation selon laquelle dans toutes les politiques sectorielles, les exigences de protection environnementale doivent être définies et mises en œuvre¹⁷⁷. Ce principe d'intégration est directement relié au concept de développement durable¹⁷⁸. C'est justement pour parvenir à cet objectif de développement durable en mer que dans le guide originel sur la PSM élaboré par la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO, les Etats sont incités à mettre en œuvre des plans spatiaux marins¹⁷⁹. La démarche de l'UNESCO n'est à ce titre pas isolée des prémices auparavant posées en droit international de l'environnement en faveur des instruments de planification¹⁸⁰.

Dès 1972, la Déclaration de Stockholm énonçait déjà quelques principes en faveur des instruments de planification (Principes 13, 14 et 16). L'émergence du paradigme d'intégration en 1992 avec le Sommet de Rio va ancrer davantage dans le réel cette dynamique et faire des instruments de planification un objet du droit international de l'environnement. La Gestion Intégrée et de Développement durable des Zones Côtières et Maritimes (GIZCM)¹⁸¹ consacrée par le chapitre 17 de l'Agenda 21 relatif à la protection et à la mise en valeur des océans et mers¹⁸², constitue le premier instrument international qui va poser la GIZCM en tant qu'un outil de planification intégrée de la zone marine et côtière¹⁸³. Les objectifs de ce chapitre 17 seront réitérés lors du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002 (sous-section 30b). En 2010, lors de la 10^{ème} réunion des Parties à la Conférence sur la Diversité Biologique, une décision sera adoptée dans l'optique d'encourager les Etats à créer un grand réseau d'aires marines protégées à l'horizon 2020. Une Décision confortée deux années plus

¹⁷⁶ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, Organisation des Nations Unies, A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992.

¹⁷⁷ Comolet Arnaud, Deconinck Aline, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement (REDE)*, 2001, n°2, vol.5, p.160, pp. 152-167.

¹⁷⁸ Le Principe 4 de La Déclaration de Rio est ainsi libellé : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément », Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, op.cit.

¹⁷⁹ Voir définition de la PSM donnée par Ehler Charles, 2009, op.cit.

¹⁸⁰ CUDENNEC Annie, *Le cadre européen de la planification de l'espace maritime. Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle*, in, Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, pp 421, p.90, pp.89-104.; Morin Michel, « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », *Le Droit Maritime Français*, 1^{er} septembre 2015, n°772.

¹⁸¹ Chapitre 17. 1(a), de l'Agenda 21, *Protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques*, voir sur <https://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action17.htm>

¹⁸² Issu des travaux de la Conférence de Rio de 1992. L'Agenda 21 est signé par 173 pays. Ce document est organisé autour des 27 grands principes de la Déclaration de Rio et se décline en 40 chapitres.

¹⁸³ BILLE Raphaël, « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2006, n°3, vol. 7, DOI : 10.4000/vertigo.1555.

tard avec la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies de 2012 (A/RES/66/288). Aux termes de celle-ci intitulée « l'avenir que nous voulons », on décèle une incitation aux instruments de planification intégrée en mer¹⁸⁴. Jusqu'ici, toutes ces sources juridiques restent très peu normatives. Les instruments qui les sous-tendent ayant un caractère programmatore, incitatif ou simplement déclaratif. Pour autant, si ces démarches relèvent de la soft law c'est-à-dire du droit non contraignant, le lien qu'elles opèrent avec les formes classiques du droit que sont le droit de la mer, ou les conventions internationales de protection de l'environnement par exemple, crée les conditions d'un « désir du droit international »¹⁸⁵.

L'adoption par l'Union européenne d'une Directive portant sur la PEM, instaure un « droit de la PEM » pour ses Etats membres¹⁸⁶. Ce nouveau cadre juridique fait de l'Union Européenne l'une des pionnières à traduire par une approche normative la PEM.

Dans le cadre de l'Union Africaine (UA), ou de l'Union des Nations Sud-américaines (UNASUR) par exemple, aucun texte similaire à la Directive de l'Union européenne n'existe à l'heure actuelle. Les démarches en faveur des instruments de planification sont l'objet de document politique notamment dans la région africaine, ou de projet de loi comme dans le cas brésilien. Au Brésil, la volonté d'élaborer un cadre juridique est un peu plus marquée, avec le projet de Loi n°6969 de 2013 portant sur la politique nationale pour la conservation et l'utilisation durable du biome marin, actuellement en discussion devant le Parlement Fédéral¹⁸⁷.

La Stratégie africaine intégrée Horizon-2050 (Stratégie AIM), adoptée le 6 décembre 2012 à Addis-Abeba, par l'Union africaine¹⁸⁸ est le premier document politique qui incite ses Etats membres à adopter une action concertée et stratégique en matière maritime¹⁸⁹. Ces actions doivent avoir pour finalité de faire face aux enjeux de sécurité, de sûreté, d'économie et de pollution maritime¹⁹⁰. Ce document ne fait pas spécifiquement référence à la PSM. Il met l'accent sur les questions particulièrement prégnantes pour la politique maritime africaine

¹⁸⁴ SCOOT Kareen, *Integrated oceans management. A new frontier in environmental protection*, in ROTHWELL Donald R., OUDE Elferink G., SCOOT Kareen N., STEPHENS Tim, (ed.), *The Oxford Handbook of the law of the sea*, Oxford University Press, 2015, 997p., p. 486, pp.463-490.

¹⁸⁵ ASCENSIO Hervé et al., *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, 606 p., p.518.

¹⁸⁶ Précisons d'emblée que l'emploi des expressions « droit de la planification de l'espace maritime » n'implique aucune prétention à l'existence d'un droit autonome applicable à la planification, mais traduit le saisissement de ce processus public par un instrument juridiquement contraignant à l'égard des Etats membres de l'UE, pour l'aménagement de l'espace marin.

¹⁸⁷ Voir notamment les différentes navettes parlementaires de ce projet de loi sur : <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>

¹⁸⁸ Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050 (Stratégie AIM 2050), adoptée le 6 décembre 2012, lors du 5^{ème} Atelier intersectoriels des experts maritimes de l'Union africaine. Voir sur : https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf

¹⁸⁹ MBILE NGUEMA Ysaac Chevely, « L'efficacité de la " politique " maritime africaine dans le contexte de l'économie bleu », Programme ERC Human Sea, Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières, *GOMILEX*, 2018, 978-84-17279-02-8, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01983451/document>

¹⁹⁰ Voir chapitre VII, *Objectifs stratégiques*, p.13, de la *Stratégie africaine intégrée Horizon -2050*, op.cit.

notamment, la lutte contre les actes illicites en mer et prévoit des perspectives pour une gestion stratégique des mers. Son élaboration contribue ainsi dans le contexte des Objectifs de Développement Durable sur le plan international¹⁹¹ et de l'Agenda 2063 à l'échelle continentale¹⁹² à l'émergence d'une planification intégrée des activités en mer. On pourrait ainsi envisager que de la même manière que le Livre Vert européen (vers une politique maritime intégrée)¹⁹³ a contribué au sein de l'Union européenne à la dynamique globale d'une politique maritime intégrée, laquelle a engendré parmi ses textes la Directive sur la PEM, la Stratégie maritime intégrée africaine Horizon 2050, pourrait également aboutir à un instrument de gestion intégrée multisectorielle pour les mers dans la région africaine. De plus, dans le cadre des mers régionales, l'adoption récente du Protocole relatif à la gestion intégrée de la zone côtière¹⁹⁴, dans le cadre de la Convention-Cadre d'Abidjan¹⁹⁵ est une contribution importante à la politique maritime intégrée de l'UA.

Ces textes en vigueur ou en perspectives, par l'ouverture qu'ils consacrent à la gestion stratégique des activités en mer, sont indéniablement un marqueur d'une tendance des politiques publiques vers une planification des activités humaines en mer.

La question qui subsiste est celle des modalités d'articulation de cette planification avec l'ensemble des normes juridiques déjà applicables dans le milieu marin. Déjà soulevée par Jacques Caillosse à propos du droit littoral, qui parlait de « saturation juridique¹⁹⁶ », lors de l'émergence de la gestion intégrée des zones côtières, la même préoccupation serait désormais valable avec la PSM.

L'approche basée sur l'articulation avec le zonage maritime défini par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est à cet égard inéluctable. Le zonage étant l'aboutissement du processus de planification¹⁹⁷, il est nécessaire d'analyser les différentes délimitations

¹⁹¹ Notamment l'Objectif 14, « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable », issu de Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 25 septembre 2015, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 », (A/Res/70/1), Recueil des Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa soixante-dixième session, vol. I, p. 3.

¹⁹² L'Agenda 2063 a été adopté le 26 mai 2013 lors de la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l'OUA/UA, il se compose de vingt objectifs dont l'objectif 6 est consacré à « Une économie bleue/océanique pour une croissance économique accélérée ».

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Protocole adopté lors de la Deuxième Conférence des Plénipotentiaires de la Convention relative à la coopération en matière de Protection, de Gestion et de mise en valeur du milieu Marin et des zones côtières de la côte Atlantique et de la Région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud (Convention d'Abidjan), du 2 au 4 juillet 2019.

¹⁹⁵ Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud, adoptée le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte d'Ivoire), entrée en vigueur le 05 mai 1984.

¹⁹⁶ CAILLOSSE Jacques, « Qui a peur du droit littoral ? », *Revue Juridique Environnement (RJE)*, 1993, n°4, p. 515, pp. 513-530.

¹⁹⁷ HEATHER Richie, "Ocean zoning: making marine management more effective", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2011, n°13, vol.3, p.318, pp.317-319, DOI: 10.1080/1523908X.2011.603196.

existantes en mer afin d'envisager leur incorporation dans un processus intégré pour une meilleure protection de l'environnement. Cette approche spatiale sera ainsi démontrée à travers le cadre spatial prévu par la Convention de Montego Bay (**Chapitre 1**) et les zonages sectoriels en matière de protection du milieu marin (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La PSM et la segmentation de l'espace marin

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) distingue les zones où l'Etat côtier exerce une souveraineté comme sur son territoire terrestre¹⁹⁸ et les zones de droits souverains dans lesquelles l'Etat côtier n'exerce qu'une souveraineté sur la ressource¹⁹⁹. Le statut juridique des espaces est l'une des exigences qui conditionne l'élaboration des plans spatiaux marins. L'ensemble des pays étudiés a ratifié la Convention sur le Droit de la Mer et adopté des lois nationales de délimitation de leurs espaces maritimes²⁰⁰.

Les négociations sur le statut de la mer et du droit dans les espaces marins ont constitué l'un des points de crispation entre les Etats lors des discussions qui ont prélué à l'adoption de CNUDM²⁰¹. La référence au « territoire maritime²⁰² » est une question essentielle dans les processus de planification tout en étant le vecteur d'un réveil de vigilance des Etats à la défense de leur territoire maritime et à la sauvegarde de leur souveraineté sur celui-ci. Elle a pu être observée lors de l'adoption de la Directive-cadre de l'Union Européenne sur la Planification de l'Espace Maritime. Initialement, la directive sur la PEM, dans sa première version avait vocation à couvrir l'espace côtier et maritime²⁰³. La réticence du Comité des Régions à cette première proposition et l'absence d'unanimité entre les Etats membres ont entraîné l'exclusion

¹⁹⁸ L'article 2 alinéa 1 de la CNUDM dispose que « la souveraineté de l'Etat côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un Etat archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale ».

¹⁹⁹ Les zones de droits souverains, comprennent la ZEE (art. 55 et suivants) et le plateau continental (art.76 et suivants)

²⁰⁰ Le Sénégal a ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer le 25 octobre 1984, et l'instrument national de délimitation des frontières maritimes est la Loi n°85-14 du 25 février 1985 portant délimitation de la mer territoriale, de la zone contiguë et du plateau continental. Au Cap-Vert la Convention a été ratifiée le 10 août 1987, et l'instrument délimitation des frontières maritimes est le Code maritime établi par le Decreto-Legislativo n°14/2010 de 15 de novembro Aprova o Código Marítimo de Cabo Verde, B. O n° 44, Série I, p. 1750. Au Brésil la Convention a été ratifiée le 22 décembre 1988, l'instrument de délimitation des espaces maritimes est la Lei n° 8.617 de 4 de Janeiro de 1993 Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências, D.O.U, de 5.1. 1993.

²⁰¹ Les différents cycles de négociations internationales (1930, 1958, 1960, 1973) sur la codification du droit international de la mer ont été l'occasion des confrontations sur les différentes théories devant structurer le droit de la mer tel que nous le connaissons actuellement voir notamment l'historique sur la construction du droit international de la mer dans Beurrier Jean-Pierre, *Océan, espace à polyrégimes*, in Beurrier Jean-Pierre (Dir.), *Droits maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1793p., p.77, pp. 77-83.

²⁰² Pour reprendre l'expression de l'ouvrage, *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, issu de l'acte de colloque de Brest du 9 et 10 octobre 2014, sous la direction de Boillet Nicolas, Paris, Pedone 2015, pp.421.

²⁰³ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, COM/2013/0133 final-2013/0074 (COD), (non en vigueur).

de la partie côtière, aboutissant à la limitation de la nouvelle Directive à la partie maritime c'est-à-dire au de la mer territoriale.

Le Comité des Régions a ainsi rappelé à l'occasion de la consultation sur ce projet de Directive, que la PEM, en tant qu'elle a vocation à aménager le territoire, est un attribut de la souveraineté. Le Comité des Régions considère que la PEM ne doit pas avoir d'incidence sur les compétences détenues par les Etats membres²⁰⁴. La Directive 2014/89/UE a tenu compte de cet avis. Finalement, son champ d'application exclu les eaux côtières comme en témoigne de manière liminaire son nouveau titre. Cette vigilance observée à l'échelle européenne témoigne des enjeux de souveraineté et de la volonté des Etats de préserver un acquis dont la Convention de Montego Bay constitue le garant.

Mais il faut rappeler que ce choix de limitation du champ spatial de la planification européenne est spécifique. S'il fallait en effet s'en tenir aux préconisations de l'Agenda 21 dont on peut considérer qu'il constitue une des premières prémices à l'échelle internationale de la PSM, il est constant que le champ spatial d'un instrument de planification en mer devrait s'étendre de la zone côtière, jusqu'à la Zone Economique Exclusive (ZEE)²⁰⁵. Si les pratiques révèlent que les Etats ont préféré une approche « terrienne²⁰⁶ », avec une planification côtière théorisée par le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), l'extension d'un outil de gestion intégrée en mer devrait théoriquement comprendre les zones marines. On peut ainsi en déduire que le cantonnement d'un instrument de gestion intégrée en mer dont la GIZC constitue l'outil traditionnel, est révélateur d'une approche terrienne. Cette approche est facilitée par l'emprise spatiale des Etats en ce qu'elle offre des compétences territoriales (**Section 1**).

La planification au-delà des zones côtières, marque l'amorce d'une zone imprécise. Espaces de droits finalisés, la nature juridique des espaces au-delà de la partie côtière s'oppose à toute tentative de territorialisation²⁰⁷. La perspective d'une planification spatiale dans une zone « non territorialisable », interroge sur sa nouveauté voire, de son opérabilité (**Section 2**).

²⁰⁴ Avis du Comité des régions sur la proposition de la Directive pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, op.cit, du 9 octobre 2013, JOUE n°C 356 du 5 décembre 2013, p. 124.

²⁰⁵ Voir paragraphe infra sur la GIZC.

²⁰⁶ LEFEBVRE Christophe, « La gestion intégrée côtière et marine : nouvelles perspectives », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 9 | Juillet 2011, DOI : 10.4000/vertigo.10985.

²⁰⁷ LABROT Véronique, *De l'application de la notion de territoire en mer quelques réflexions juridiques inabouties* in, BOILLET Nicolas (dir.), op.cit., 2015, p.51, pp. 45-60.

Section 1 : La GIZC, outil traditionnel de la planification en zone côtière

L'unité spatiale entre la GIZC et la Planification Spatiale Marine (PSM) appliquée à la partie côtière, est le vecteur de l'unité conceptuelle de ces deux instruments très proches dans leur «philosophie²⁰⁸» et qui appliqués dans la même zone, recouvrent les mêmes règles de compétence spatiale.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer fait plusieurs fois référence au littoral lorsqu'elle évoque le statut des Etats sans littoral, c'est-à-dire, des Etats non dotés d'une ouverture à la mer²⁰⁹. Le littoral est considéré par la Convention comme la ligne de partage entre la terre et la mer. La Convention l'inclut parmi les zones qui doivent être protégées contre toutes les atteintes susceptibles d'affecter le milieu marin²¹⁰. Mais cette zone côtière tout comme le terme littoral n'est pas délimitée par la Convention, contrairement aux autres zones maritimes. La zone côtière a été définie avec l'émergence du concept de GIZC (**Paragraphe 1**), dont la pratique révèle une appréhension limitée de son champ spatial malgré la vision étendue que lui confèrent théoriquement les textes juridiques internationaux (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le cadre spatial de la GIZC, entre frontière politique et frontière écologique

Une contradiction se pose entre la limite de la zone côtière dont le droit international préconise une approche écologique et la limite politique privilégiée par les droits nationaux. Si ces deux territoires peuvent coïncider, leur délimitation ne procède pas du même fondement. Le droit international dont les textes procèdent d'une approche incitative prône une approche écologique du champ spatial de la GIZC (**A**), pourtant les instruments nationaux se focalisent sur une délimitation administrative (**B**).

A- Le champ spatial de la GIZC en droit international : un territoire écologique

Le concept de GIZC est le premier instrument d'aménagement en mer prôné par le droit international²¹¹. On doit au chapitre 17 de l'Agenda 21 de Rio de 1992, la première incitation

²⁰⁸ QUEFFELEC Betty et MAES Frank, "Improving Sea-Land Management by linking Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Zone Management: French and Belgian experiences", *Ocean Yearbook*, 2013, n°27, p.148.

²⁰⁹ Art. 254, CNUDM.

²¹⁰ Art. 145 (a), 211-1, 211-7 et 221, CNDM.

²¹¹ BILLE Raphaël, op.cit.

universelle à l'élaboration des plans de gestion intégrée et de développement durable des zones côtières, y compris de la zone économique exclusive²¹². La GIZC a émergé comme un instrument ayant pour objectif de lutter contre les impacts anthropiques sur le littoral²¹³. Instrument d'interface entre le milieu terrestre et le milieu marin, la GIZC se situe au confluent de deux logiques normatives distinctes²¹⁴ : d'un côté l'aménagement terrestre qui s'attelle à contenir le droit à construire, droit attaché à la propriété privée immobilière et de l'autre côté, l'aménagement des activités en milieu littoral qui vise à contenir dans une logique de préservation, les droits d'usages du domaine public maritime, espace par essence non appropriable²¹⁵.

Au-delà de cette divergence de logique, la juridicité de la GIZC est complexe. Une complexité qui découle du caractère scientifique de son objet et de la faible normativité des instruments qui la sous-tendent²¹⁶. A l'échelle internationale, les instruments de la GIZC sont de nature incitative, programmatoire et de portée limitée. Cette GIZC révèle la « dimension scientifique du droit de l'environnement²¹⁷ » dont parlait E. Naim-Gesbert, car sa mise en œuvre mêle sciences naturelles et politiques publiques d'aménagement²¹⁸.

Olivier Lozachmeur qui a retracé le parcours historique de ce concept concède que si toutes les définitions attribuées à celui-ci sont unanimes quant à ses objectifs, ses principes et ses modalités de mise en œuvre, elles, ne sont pas toutes identiques²¹⁹. La définition la plus reprise, de Cicin-Sain et Knecht, considère la GIZC comme « un processus continu et dynamique de prise de décisions pour le développement de l'utilisation durable et la protection des ressources des zones marines et côtières²²⁰ ».

Il faut noter que dans cette définition, la dimension spatiale est énoncée de manière générale et sa délimitation éludée. On sait que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

²¹² Chapitre 17 : Protection des océans et de toutes les mers-y compris les mers fermées et semi-fermées- et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques (point 17.1 a).

²¹³ DROBENKO Bernard, « De la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la politique intégrée (PMI) : un nouveau droit pour le littoral ? », *Revue juridique de l'environnement* (RJE), 2015, n° spécial, Issue 5, p.227, pp.225-246.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ SOLER-COUTEAUX Pierre et CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 7^{ème} Ed. Dalloz, 2019, 1128p., p.31, pp. 1107.

²¹⁶ BILLE Raphaël, op.cit; LEFEBVRE Christophe, op.cit.

²¹⁷ Voir à ce sujet l'ouvrage de Naim Gesbert Eric, *La dimension scientifique du droit de l'environnement. Contribution à l'étude du rapport de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 810p.

²¹⁸ BRAUD Xavier, « La gestion intégrée des zones côtières et le droit de l'urbanisme littoral en France », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 18 | décembre 2013, DOI : 10.4000/vertigo.14259.

²¹⁹ LOZACHMEUR Olivier, Rappel des principes de la « Gestion intégrée des zones côtières » et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 5 | mai 2009, DOI : 10.4000/vertigo.8222.

²²⁰ CECIN-SAIN Biliana et KNECHT W. Robert, *Integrated coastal management and ocean management: concepts and practices*, Island Press, Washington D.C, 1998, 543p., p.39, pp.517.

répartit les compétences des Etats sur les espaces maritimes en définissant clairement leur étendue et les droits y attachés, avec par ailleurs un silence sur la notion de « zone côtière ».

Les instruments internationaux relatifs à la GIZC sont peu détaillés au sujet de cette délimitation et restent vigilants quant au respect des frontières maritimes. Les sources historiques de cette notion expliquent cette vigilance et finalement le choix opéré par la pratique.

La gestion des zones côtières a en effet connu une attention particulière d'abord à l'échelle nationale à partir des années 1970. On doit au programme national du Congrès américain sur l'aménagement et le développement des ressources, des terres foncières et de l'eau, la première référence à la GIZC²²¹. À l'échelle de l'Europe, le Conseil de l'Europe, le 26 octobre 1973 va adopter le premier instrument relatif à la protection des zones côtières par la Résolution (73) 29 du Comité des Ministres²²². En 1976, l'OCDE va publier des recommandations dans lesquelles elle expose les principes relatifs à la gestion des zones côtières. Ces premières démarches vont aboutir à l'élaboration de la Charte européenne du littoral du 8 octobre 1981²²³, laquelle sera approuvée par l'Union européenne²²⁴. Jusqu'ici ces instruments n'apportent pas de modifications profondes sur le contenu et la définition spatiale de cette zone côtière. Il s'agit davantage d'un instrument de politique publique qui traduit plus un droit désiré qu'un véritable instrument normatif et prescriptif²²⁵.

En 1999, Le Conseil de l'Europe proposa un modèle de loi sur la gestion intégrée des zones côtières avec une vision plus normative de la notion de GIZC. Et surtout, on voit se décliner une définition spatiale de la notion de zone côtière. En vertu de l'article 2 de ce modèle de loi, la GIZC est « l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer, tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages²²⁶. » L'article premier de ce texte considère la zone côtière comme « un espace géographique portant à la fois sur la partie maritime et la partie terrestre du rivage et intégrant les étangs salés et les zones humides en contact avec la mer, (incluant) au minimum

²²¹ LEFEBVRE Christophe, op.cit.

²²² The context of nation ICM law, FAO legislative study 93, 2006, p. 31, voir sur <http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/2842/1/NA523563.pdf>

²²³ Charte européenne du littoral adoptée le 8 octobre 1981 à Cannes et approuvée par la Communauté économique européenne par une Résolution du Parlement européen, n°C 182 du 19 juillet 1982.

²²⁴ CALDERARO Norbert, « Droit et littoral en Europe », *Etudes rurales*, 1994, p. 61, pp. 59-75.

²²⁵ NAIM GESBERT Eric, op.cit., p. 89.

²²⁶ Article 2 du modèle de loi sur la gestion intégrée des zones côtières et code de conduite européen des zones côtières, « On entend par « gestion intégrée » l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer, tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages... ». Texte consulté dans le Document Ministériel (99) Addendum, 28 juillet 1999, disponible sur <https://rm.coe.int/16804bcc04>

tout ou partie des eaux territoriales ainsi que le domaine public maritime de l'Etat et le territoire des communes riveraines des mers et océans. » Ces définitions prônent une approche extensive de la zone côtière, qui englobe la partie maritime et la partie terrestre.

Le modèle de loi du Conseil de l'Europe propose des modalités de délimitation de la zone côtière et précise que la délimitation tient compte des équilibres de l'environnement et des intérêts économiques locaux²²⁷. Cette référence à l'équilibre écologique et à l'économie locale fait de la zone côtière non plus seulement une zone géographique circonscrite sur la base des limitations territoriales de la CMB, mais également, un espace fonctionnel délimité par le prisme de considérations écologiques et économiques. Les organisations régionales et les instruments internationaux tels que les conventions sur les mers régionales, qui lui succèdent suivent la même logique que le modèle de loi du Conseil de l'Europe.

La Recommandation 2002/414/CE du 30 mai 2002²²⁸ du Parlement et du Conseil qui constitue à l'échelle de l'UE, le principal instrument relatif à la GIZC, fait montre d'une réelle orientation environnementale de par son écriture²²⁹. Cet instrument non contraignant décline les grands principes et enjeux pour les Etats membres de l'UE de l'élaboration d'un instrument d'aménagement des zones côtières en vue de la préservation des écosystèmes. Ce premier instrument dont le succès au sein des Etats membres sera mitigé²³⁰, constitue l'une des prémices de la politique maritime intégrée de l'Union européenne.

Le protocole de Madrid relatif à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) de la Méditerranée²³¹, sera le premier instrument contraignant sur cette question applicable aux Etats membres de l'UE qui bordent la Méditerranée. Ce protocole dont les dispositions sont particulièrement souples pour permettre une adaptation progressive des Etats²³², reprend en des termes très proches du modèle de loi du Conseil de l'Europe, la définition de la notion de zone côtière²³³.

²²⁷ Art. 24 du modèle de loi du conseil de l'Europe, op.cit.

²²⁸ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JOCE L148, du 06/06/2002, p.0024

²²⁹ On peut ainsi déduire l'approche environnementale de cette Recommandation à travers mainte référence à une GIZC stratégique fondée sur les écosystèmes (chapitre 1) et la référence aux principes du droit de l'environnement (chapitre 2)

²³⁰ Communication de la Commission - Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe, du 7 juin 2007, COM/2007/0308 final, JOUE C 191 du 17.8.2007.

²³¹ Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, du 21 janvier 2008, signé à Madrid, entrée en vigueur en novembre 2010, JOUE L34 du 4 février 2009, p.19.

²³² PRIEUR Michel, « Conclusion : rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne] hors-série 5 mai 2009, DOI : 10.4000/vertigo.8428.

²³³ L'article 2 (e) de ce Protocole considère la zone côtière comme « l'espace géomorphologique de part et d'autre du rivage de la mer où se manifeste l'interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques et systèmes de ressources complexes comprenant des composantes

La mer régionale de l’Afrique de l’Ouest, du Centre et du Sud dont l’instrument régional est la Convention d’Abidjan relative à la coopération pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières,²³⁴ a fait l’objet des premières négociations sur l’adoption d’un Protocole concernant la GIZC lors de la douzième réunion des Parties les 27 et 31 mars 2017 à Abidjan. Ce protocole, bien que non encore vigueur à l’heure actuelle, est le marqueur de l’internationalisation de ce processus dont les principes du droit de l’environnement constituent la matrice du droit qui lui est appliqué²³⁵.

Le Brésil, qui n’est rattaché à aucune Convention sur les mers régionales compte tenu de sa situation géographique, a adopté des dispositifs juridiques internes relatifs à la GIZC²³⁶. L’élément central qui se dégage des instruments internationaux est le critère juridique permettant de délimiter l’étendue spatiale de la GIZC. A cet égard, une démarcation s’opère entre l’étendue théorique de la zone (1) et la nature des compétences des Etats dans la mise en œuvre de cette GIZC (2).

1- La dimension écologique comme critère de délimitation de la zone côtière

Le Protocole de Madrid suit la même logique que le modèle de loi du Conseil de l’Europe. Selon l’article 2 (e) de ce Protocole, la zone côtière est « l’espace géomorphologique de part et d’autre du rivage de la mer où se manifeste l’interaction entre la partie marine et la partie terrestre à travers des systèmes écologiques et systèmes de ressources complexes comprenant des composantes biotiques et abiotiques coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes²³⁷ ».

L’économie des définitions spatiales de la zone côtière des deux textes fait ressortir deux composantes cumulatives de celle-ci : une composante géographique et une composante écologique. La seconde étant le critère de délimitation de la première. Le critère écologique révèle la dépendance de ce processus à sa finalité écologique et imprime une vision unifiée du milieu marin. Cette unification qui traduit la « continuité écologique » des écosystèmes marins²³⁸, complexifie toute délimitation arithmétique de cette zone. A l’approche arithmétique de délimitations des frontières maritimes telle que prévue par la Convention des Nations Unies

biotiques et abiotiques coexistant et interagissant avec les communautés humaines et les activités socio-économiques pertinentes ».

²³⁴ Cette convention a été ratifiée par le Sénégal le 10 mai 1983. Le Cap-Vert à l’heure actuelle n’a pas ratifié cette Convention.

²³⁵ NAIM Gesbert Eric, op.cit.

²³⁶ Voir infra.

²³⁷ Art. 2 (e), Protocole de Madrid, op.cit.

²³⁸ DRODENKO Bernard, « Vers un statut de la haute mer ? », *Le Droit Maritime Français*, 2015, n°765.

sur le droit de la mer, s'ajoute une approche subjective fondée sur la protection de la nature. Cette approche en considération de la nature se fonde sur un critère subjectif qui tient aux caractéristiques naturelles de chaque région marine. La question qu'on peut se poser est celle de savoir si ce critère subjectif de délimitation de la zone côtière correspond aux compétences des Etats dans les espaces marins dans le silence de la Convention sur le droit de la mer.

2- La zone côtière, un espace fonctionnel aux compétences territoriales

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer est silencieuse sur la notion de GIZC. Elle est cependant permissive pour l'élaboration de mesures de planification sectorielle en matière de protection de l'environnement. Elle invite par exemple les Etats à élaborer des plans pour faire face aux incidences de la pollution du milieu marin, ou plus spécifiquement, à adopter des mesures pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins²³⁹. Ce cadre de Montego Bay permet aux Etats de recourir à une planification certes sectorielle, mais dont la mise en œuvre induit, voire impose une approche intégrée²⁴⁰. La planification intégrée des activités humaines en mer vient donc enrichir les objectifs écologiques de la Convention sur le droit de la mer. À ce titre, cette GIZC trouve ses fondements à l'égard de cette Convention sur la base de sa finalité écologique. Reste posée la question des compétences des Etats sur la zone dans laquelle est mise en œuvre cette GIZC.

La zone côtière telle que l'appréhendent les instruments internationaux, est avant tout un espace de déploiement d'un instrument fonctionnel, celui de sa gestion intégrée²⁴¹. La délimitation de l'étendue de son champ spatial se fonde sur des considérations écologiques dans les limites des compétences imposées par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

L'approche du droit international par le biais de la compétence internationale environnementale, n'est pas nouvelle. La désignation de zones de conservation par divers instruments et instances internationales caractérise cette mouvance. La protection des espaces particuliers par le zonage est le substrat de diverses formes de « territorialité²⁴² ». On voit en effet, se multiplier dans le cadre de différentes organisations internationales sectorielles, des incitations à la désignation de zones particulières. Les « zones particulières » reconnues par la Convention MARPOL adoptée sous les auspices de l'OMI, les zones particulièrement vulnérables pour le transport, soutenues

²³⁹ Art. 194, CMB.

²⁴⁰ Voir le paragraphe 3 du Préambule de la CMB : « Les problèmes des espaces marins sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble ».

²⁴¹ NAIM Gesbert Eric, op.cit.

²⁴² Voir chapitre 2 infra sur la PSM et les territoires écologiques.

par la même organisation. Une démarche similaire est également préconisée par la FAO dans le cadre des activités de pêche ou encore par la Convention sur la Diversité Biologique pour les aires marines d'importance écologique et biologique²⁴³. Ces démarches qui créent de nouveaux zonages et redessinent les cartes marines, supposent de distinguer les « territoires fonctionnels » auxquels sont assortis uniquement des besoins écologiques et le territoire traditionnel auquel se rattachent des compétences étatiques souveraines.

La mise en œuvre de la GIZC doit s'articuler avec les compétences définies par le droit de la mer dans chaque zone marine. Les compétences étatiques ont alors pour effet de permettre l'application des objectifs écologiques poursuivis par ces nouveaux zonages. La segmentation des espaces maritimes par la Convention des Nations Unies n'est alors qu'une délimitation politique permettant de désigner les compétences d'exercice des Etats sans remettre en cause l'unicité des écosystèmes marins. La zone côtière n'est pas un espace maritime au même titre que le sont la mer territoriale ou la zone économique exclusive. Elle est le support spatial de mise en œuvre d'objectifs spécifiques dont l'objectif écologique appliqué par le prisme de la territorialité étatique. C'est par ce rapport à la territorialité que les approches nationales définissent le champ spatial de la zone côtière.

B- Le cadre spatial de la GIZC en droit national : la mer territoriale

Les définitions nationales accordent davantage d'importance à la dimension territoriale de la zone côtière. Elles s'appuient sur le cadre international défini par la Convention sur le droit de la mer et limitent la frontière au large de la GIZC à la mer territoriale. Pour autant, ces lois font référence à d'autres espaces tels la bande côtière ou le littoral inclus dans la zone côtière²⁴⁴. Ainsi mise en œuvre dans la limite de la mer territoriale, tel que le prévoit la Convention sur le droit de la mer, il est nécessaire d'analyser le contenu des compétences dans cette zone afin d'analyser l'articulation de la GIZC avec le droit de la mer **(1)**. Un préalable qui permettra d'analyser les pratiques mises en œuvre dans les instruments nationaux **(2)**.

1- L'articulation spatiale de la GIZC avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

²⁴³ BONNIN Marie, FOTSO Philippe, LE TIXERANT Mathieu, *Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales*, in CHAUMETTE Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, pp.546, p.153, pp. 151-168.

²⁴⁴ LABROT Véronique, op.cit.

Le bilan de l'Union européenne faisant état de la GIZC par les Etats membres, a mis en évidence sa limitation spatiale à la mer territoriale²⁴⁵. Les pratiques révèlent également que cette application dans la mer territoriale se cantonne à des espaces fermés (rade, baie)²⁴⁶. Cette divergence témoigne de l'appréhension corsetée des territoires pour l'application des politiques publiques de gestion environnementale²⁴⁷. De plus, le silence de la Convention sur le droit de la mer concernant la délimitation de la zone côtière n'est pas de nature à faciliter la délimitation spatiale de ce concept. A cet égard, il convient de rappeler le contenu des droits des Etats en mer territoriale.

La mer territoriale désigne « l'espace compris entre la limite des eaux intérieures et les zones de droits exclusifs²⁴⁸ ». Elle peut être considérée comme l'espace dans lequel le territorialisme, c'est-à-dire l'ensemble des droits reconnus à un Etat souverain s'exerce. Il s'agit d'une zone de souveraineté où les aménagements permis par la Convention sur le droit de la mer sont particulièrement souples. L'une des exigences à laquelle les plans d'aménagement ne peuvent contrevenir, est la liberté de la navigation.

Dans la mer territoriale, la liberté de la navigation est aménagée par la notion de droit de passage inoffensif prévue aux articles 17, 18 et 19 de la CNUDM. Cette notion de droit de passage inoffensif découle de la coutume internationale et garantit à quiconque un accès aux océans²⁴⁹. Le droit de passage inoffensif est strictement encadré et ne peut se voir restreint que lorsque le navire sort du cadre réglementaire prévu par la CNUDM (art. 19).

Le cadre international sous l'exigence du renforcement de la protection de l'environnement et de la volonté des Etats de protéger leurs côtes contre les risques de pollution, ouvre de plus en plus les perspectives d'aménagements du droit de passage inoffensif et partant, trace une nouvelle dynamique de la liberté de la navigation si chère au droit de la mer²⁵⁰. L'article 211(4) de la CNUDM permet en effet à l'Etat côtier « d'adopter des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu par les navires étrangers, y compris les navires exerçant le droit de passage inoffensif ». Les expériences tirées des catastrophes funestes qui ont marquées la navigation maritime ont suscité une interprétation extensive de ces

²⁴⁵ Rapport de la Commission du 7 juin 2007, sur l'évaluation de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) en Europe, COM (2007) 308 final, op.cit.

²⁴⁶ DE CACQUERAY Mathilde et Meur-Feurec Catherine, *De la gestion intégrée des zones côtières à la planification spatiale maritime : quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée par la France ?* in BOILLET Nicolas (Dir.), op.cit., 2015, p.69, pp.61-78.

²⁴⁷ GHEZALI Mahfoud, « Les territoires de la gestion intégrée des zones côtières et marines », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 18 | décembre 2013, DOI : 10.4000/vertigo.14305.

²⁴⁸ BEURIER Jean-Pierre, op.cit, p.94.

²⁴⁹ BEURIER Jean-Pierre, op.cit, p.97.

²⁵⁰ MARGHELIS Aris-Georges, « La liberté de la navigation : quels défis à ce principe fondamental du droit de la mer ? », *Cahier de recherche, Programme Human Sea- Rendre la mer humaine, Université de Nantes*, 2016, voir sur : https://humansa.hypotheses.org/562#identifiant_0_562

dispositions²⁵¹. On rappellera à titre d'illustration la coopération franco-espagnole dénommée « Accord de Malaga » du 26 novembre 2002 à la suite du naufrage du navire *Prestige*, qui vise à éloigner du littoral les navires de plus de quinze ans monocoques transportant des produits à risque²⁵². Cet Accord qui n'est doté d'aucune valeur juridique du fait de sa non publication et ratification par ces Etats, traduisait déjà une volonté de faire évoluer le droit de la mer au nom de la protection de l'environnement²⁵³. L'OMI à travers l'initiative de désignation des zones particulièrement vulnérables lesquelles impliquent des mesures spéciales pour les navires transportant des cargaisons dangereuses, a renforcé le dispositif de sécurité de la navigation maritime²⁵⁴. Ainsi, initialement établi avec l'objectif de promouvoir l'équilibre entre la liberté de la navigation et la défense du territoire de l'Etat côtier, le droit de passage inoffensif, s'écologise, ce d'autant que dans la mer territoriale l'exercice des mesures de conservation de l'environnement marin ne se heurte à aucune compétence concurrente avec la compétence des Etats du pavillon.

A côté des Conventions sur la navigation maritime adoptées par l'OMI, permettant aux Etats de régler le trafic maritime dans leur mer territoriale en fonction des risques spécifiques sur une zone ou par rapport à un type de transport²⁵⁵, de nouvelles mesures sous réserve de non-discrimination peuvent être proposées par l'Etat côtier auprès de l'OMI. Ce faisant, l'Etat côtier doit tenir compte des recommandations de l'OMI et indiquer les voies ainsi que les dispositifs de circulation du trafic sur des cartes marines (art. 22).

En matière d'exploitation et d'exploration des ressources de la mer territoriale, l'Etat côtier définit souverainement les règles et les conditions. Les exemples observés montrent que très peu d'Etats accordent des droits de pêche aux ressortissants étrangers dans cette zone²⁵⁶.

Il apparaît dès lors que les droits reconnus dans la mer territoriale favorisent une application des politiques publiques de gestion telles que la GIZC. Cette GIZC peut répondre à des objectifs nationaux différenciés et s'étendre sur des périmètres modelés selon la pertinence de ces objectifs. Par ailleurs, les expériences limitées à la bande côtière ou à la zone des trois milles ne sont-ils pas en contradiction avec les principes de GIZC qui prônent la protection de la continuité des écosystèmes marins ? Théoriquement, si la GIZC peut couvrir l'ensemble de la mer territoriale, il est constant que dans l'optique de faciliter la coordination et l'intégration des

²⁵¹ BOISSON Philippe, « Navigation maritime », *Répertoire de Droit International*, Paris, Dalloz, janvier 2007, actualisé en mars 2011, 3600p.

²⁵² Projet d'Accord décidé lors du 15^{ème} Sommet franco espagnol à Malaga du 26 novembre 2002, <http://discours.vie-publique.fr/notices/027000315.html>

²⁵³ PANTELIDIMOU Eirini, *La lutte contre la pollution marine en France*, Thèse de Droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013, p.107, pp.678, voir sur : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02074806/document>

²⁵⁴ Voir Chapitre 2, infra.

²⁵⁵ Voir par exemple la Convention de Londres 20 octobre 1972 sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer (COLREG), ou encore la Convention Marpol.

²⁵⁶ BEURIER Jean-Pierre, op.cit, p. 99.

différentes échelles administratives et sectorielles les expériences existantes doivent s'orienter vers une « conversion » des politiques du littoral²⁵⁷ vers l'ensemble de la mer territoriale.

2- Un territoire de la GIZC à géométrie variable dans les instruments nationaux

Les pratiques étatiques de mise en œuvre de la GIZC montrent une limitation de son champ spatial malgré une consécration formelle d'un champ spatial étendu prévue par les législations nationales. La loi brésilienne du 16 mai 1988 instituant les plans pour la gestion intégrée des zones côtières²⁵⁸, le décret-loi du Cap-Vert du 1^{er} mars 2016 relatif au plan d'aménagement de la zone côtière et de la mer adjacente²⁵⁹ et le projet de loi littoral sénégalais de 2018²⁶⁰ prévoient l'établissement des plans d'aménagement pour la protection de la zone côtière et de la bande littorale. Chacun de ces textes opère une délimitation différenciée de l'étendue spatiale de la zone côtière et par conséquent de l'étendue sur laquelle doit porter le plan d'aménagement.

La Loi brésilienne de 1988, définit la zone côtière comme l'espace géographique d'interaction entre l'air, la mer, la terre incluant ses ressources couvrant une frange maritime et terrestre qui sera définie par le plan²⁶¹. Cette loi dans un premier temps s'est cantonnée à une définition générale de la zone côtière sans apporter d'informations sur l'étendue spatiale de cette dernière. C'est avec son Décret d'application adopté en 2004²⁶², soit seize ans après la loi, que des précisions sur les délimitations de la zone côtière seront données. Malgré ce silence de la loi de 1988 et avant l'adoption de ce Décret d'application, deux schémas d'aménagement des zones côtières ont été adoptés, le premier en 1990²⁶³ et le second en 1997²⁶⁴. Ces schémas sont restés cantonnés à des zones relativement petites (trois milles nautiques) ce qui pourrait laisser penser que cette distance constitue la zone côtière.

L'apport du Décret de 2004 est intéressant quant à l'extension qu'il consacre à la zone côtière. Selon l'article 3 de ce décret, la zone côtière dans sa partie maritime couvre l'espace des douze milles nautiques soit la totalité de la mer territoriale. Dans la partie terrestre, elle comprend les

²⁵⁷ GHEZALI Mahfoud, op.cit.

²⁵⁸ Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988, Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências, D.O.U de 18.05.1998.

²⁵⁹ Decreto-lei nº14/2016 de 1 março 2016, Institui o processo de elaboração e implementação dos planos de ordenamento da orla costeira e do mar adjacente, B.O nº12, Série 403.

²⁶⁰ Projet de loi sur le littoral, août 2018.

²⁶¹ Art. 2 paragraphe unique de la loi brésilienne de 1988, instituant le plan de gestion de la zone côtière, op.cit, « Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano ».

²⁶² Decreto nº5.3000 de 7 de dezembro de 2004, Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências, DOU de 8.18.2004.

²⁶³ Résolution de la Commission Interministérielle pour les Ressources de la Mer (CIRM) n° 01/90.

²⁶⁴ Résolution de la Commission Interministérielle pour les Ressources de la Mer (CIRM) n° 05/97.

limites terrestres des municipalités soumises à l'influence directe et aux phénomènes relatifs à la zone côtière.

Du point de vue des compétences spatiales on peut tirer deux conséquences de cette définition du Décret de 2004. D'une part, la zone côtière dans sa partie maritime représente la mer territoriale, qui selon la Constitution brésilienne fait partie des biens de l'Union Fédérale²⁶⁵. D'autre part, dans sa partie terrestre elle est délimitée par les municipalités soumises à l'influence directe de la mer. La question qui se pose par conséquent est celle du champ des compétences entre entités fédérées et l'Union Fédérale ?

En vertu de la Constitution brésilienne de 1988, la structure organique de l'Etat brésilien comprend : l'Union Fédérale, les Etats fédérés, le District Fédéral et les municipalités. Au-delà d'une certaine autonomie dont disposent les autres entités par rapport à l'Union, leurs compétences découlent de la Constitution²⁶⁶. Selon l'article 24 de la Constitution, les Etats fédérés et le District Fédéral ont des compétences concurrentes en matière fiscale, financière, pénitentiaire, économique et d'urbanisme. Cependant ces compétences concurrentes ne peuvent contrevenir aux lois générales établies à l'échelle fédérale. Ainsi en matière environnementale, le Ministère de l'environnement définit les grandes orientations. Dans ce contexte, il dresse un inventaire périodique de la délimitation de la zone côtière²⁶⁷. Chaque Etat fédéré disposant d'une façade maritime doit ensuite adopter un instrument d'aménagement de la zone côtière à partir des lignes générales définies par le Ministère de l'environnement.

Dans l'Etat de Sao Paulo, la Loi du 3 juillet 1998 relative au plan d'aménagement de la zone côtière dans cette région²⁶⁸, constitue l'un des instruments de mise en œuvre à l'échelle de l'Etat fédéral de la Politique Nationale des Ressources de la Mer (PNRM)²⁶⁹, telle qu'entérinée par le Décret de 2005²⁷⁰. Cette Loi de 1998 comporte une référence curieuse quant à la délimitation de la zone côtière. L'article 2 établit la limite maritime de la zone côtière à 23, 6

²⁶⁵ Art 20-VI de la Constituição da República Federativa do BRASIL du 5 outubro de 1988.

²⁶⁶ Dircêo Torrecilas Ramos, « Brésil », *Annuaire International de justice Constitutionnelle*, 2007, n°22-2006, p. 147

²⁶⁷ COSTA DE OLIVEIRA Carina, et COELHO Luciana Fernandes, *Les limites de l'aménagement de l'occupation durable de la zone côtière brésilienne*, in BOILLET Nicolas (Dir.), op.cit, p.202, pp. 201-223.

²⁶⁸ Lei nº 10.019, de 03 de julho de 1998 Dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 3 de julho de 1998.

²⁶⁹ La Politique Nationale des Ressources de la Mer fait partie des directives générales adoptées par le Président de la République en 1980. Ces directives avaient pour finalité de fixer un cadre d'orientation relative aux usages et aux activités d'exploitation et d'exploration des ressources marines dans l'ensemble des espaces maritimes brésiliens. Coordinée par le Centre National des Ressources de la Mer (CIRM), cette politique repose à la fois sur les instruments internationaux relatives à l'utilisation des ressources de la mer tout en développant la stratégie maritime nationale. V. les grandes lignes de cette politique dans l'Annexe de son décret de publication, *Infra*.

²⁷⁰ Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005 Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, DOU de 24.02.2005.

mètres de l'isobathe, et la limite terrestre à celle des municipalités²⁷¹. Ce référentiel par rapport à l'isobathe peut susciter une délimitation très différenciée selon la configuration des côtes. Ceci peut avoir pour conséquence d'impliquer des échelles spatiales très différentes d'un Etat à un autre.

Contrairement à l'Etat de Sao Paulo, l'Etat du Pernambouc a délimité dans sa Loi du 23 décembre 2010 sur la gestion de la zone côtière²⁷², la limite de cette zone à la mer territoriale en partant de la ligne de base. La Loi de l'Etat de Sao Paulo renforce les imprécisions sur la détermination de l'étendue spatiale de cette zone. D'autant plus que même le Décret de 2004 portant application de la loi fédérale de la gestion des zones côtières, comporte encore quelques complexités quant à l'intervention des différentes unités institutionnelles. Le point treize de l'article premier définit par exemple le bord de mer (*Orla*), que l'on peut qualifier de bande littorale, comme la frange maritime couverte par tout ou partie de l'unité paysagère et géomorphologique, délimitée par un espace d'intervention et de gestion. Cette région qui fait partie intégrante de la zone côtière est le secteur d'intervention des municipalités qui dans le cadre du processus d'aménagement du territoire établissent également des plans de gestion sectoriels pour l'aménagement du littoral, des estuaires ou encore des mangroves²⁷³.

Dans le cas de la loi capverdienne comme dans le projet de la loi littoral au Sénégal, aucune référence n'est faite à la notion de zone côtière. Le Décret-loi capverdien après avoir défini un ensemble d'espaces qu'il considère comme faisant partie des « systèmes côtiers », fixe le cadre spatial de l'élaboration des schémas d'aménagement. Conformément à l'article 10 de ce Décret-loi, les plans d'aménagement côtier et maritime couvrent une partie terrestre et une zone maritime. La zone terrestre correspond à une largeur maximale de 1.500 mètres à partir de la ligne maximale des hautes eaux, mesurée horizontalement. La zone maritime adjacente correspond à une largeur maximale de trois milles nautiques à partir du zéro topographique mesuré horizontalement au bord de la mer²⁷⁴.

²⁷¹ Art. 2-I de la loi côtière de Sao paulo, dispose « Zona Costeira : o espaço geográfico delimitado, na área terrestre, pelo divisor de águas de drenagem atlântica no território paulista, e na área marinha até a isóbata de 23,6 metros representada nas cartas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha. Engloba todos os ecossistemas e recursos naturais existentes em suas faixas terrestres, de transição e marinha ».

²⁷² Lei nº 14. 258, de 23 de dezembro de 2010, Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências, Palácio do campo das princesas, em 23 de dezembro de 2010.

²⁷³ Voir notamment le Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (projeto Orla) porté par le secrétariat national de l'environnement appliqué par les municipalités. Détails et publications de ce projet sur le site : <http://www.mma.gov.br/informma/item/941-projeto-orla.html>

²⁷⁴ Article 10 décret-loi du Cap-Vert opcit, « A área de intervenção do POOC_M integra uma « zona terrestre » e uma « zona marítima adjacente », nos termos definidos no artigo 2.º.2. A zona terrestre corresponde a uma faixa com a largura de 1.500 (mil e quinhentos) metros, contados a partir da linha de máxima preia-mar, medida na horizontal para o lado de terra.3. A zona marítima adjacente corresponde a uma faixa com a largura de 3 (três) milhas náuticas, contadas a partir do zero topográfico, medida na horizontal para o lado do mar. »

Au Sénégal, le projet de loi littoral, est la première perspective vers un aménagement intégré du milieu marin. Ce projet de loi qui fixe des principes et des règles pour l'utilisation durable des ressources naturelles du littoral a pour champ spatial le littoral. Le littoral y est défini comme « un espace géographique qui appelle une politique spécifique et continue d'aménagement, de protection et de mise en valeur. Il est constitué du domaine public maritime auquel s'ajoute une bande additionnelle de cent mètres à partir de sa limite terrestre. » La délimitation de ce projet de loi est particulièrement extensive s'agissant notamment de la partie maritime. La référence à la notion de domaine public maritime de l'Etat dans la définition du littoral peut en effet induire une appréhension très large de la délimitation spatiale de ce littoral.

Selon la Loi sénégalaise du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat²⁷⁵, le domaine public maritime se compose du domaine public maritime naturel et du domaine public maritime artificiel. Le premier comprend : « la mer territoriale, le plateau continental, la mer intérieure, les rivages de la mer couverts et découverts lors des plus fortes marées, ainsi qu'une zone de cent mètres de large à partir de la limite atteinte par les plus fortes marées²⁷⁶ ». Quant au domaine public maritime artificiel, il comprend : les voies de communication de toute nature avec les dépendances nécessaires à leur exploitation, les ports maritimes avec leurs dépendances immédiates et nécessaires, les digues, môles, jetées, écluses, sémaphores, quais, ouvrages d'éclairage et de balisage, et phares²⁷⁷.

Autant dire que le projet de loi sénégalais ne définit pas l'espace littoral mais se contente de lui attribuer une vocation, celle de la préservation de sa spécificité. Toutes ces limites relevées quant à la délimitation spatiale de la zone côtière contrastent pourtant avec les intentions de sa préservation.

Paragraphe 2 : Des expériences de GIZC limitées sur de petites zones

Après la Recommandation de 2002, instrument non contraignant de l'UE pour la GIZC, la Commission a dressé un premier bilan en 2007 sur la mise en œuvre de ce processus au sein des Etats membres²⁷⁸. Ce Rapport qui fait suite au document stratégique de 2005 de la Commission relatif à une stratégie pour la protection et la conservation du milieu marin²⁷⁹, incluant la proposition de directive relative à la protection du milieu marin, soulève l'un des plus grands

²⁷⁵ Loi n°76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat.

²⁷⁶ Article 5.a de la loi n°76-66 du 2 juillet 1976 op.cit.

²⁷⁷ Article 6 loi n°76-66 du 2 juillet 1976 op.cit.

²⁷⁸ COM/2007/0308 final, op.cit.

²⁷⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin, du 24 octobre 2005, COM/2005/0504 final.

enjeux de l'aménagement intégré ; celui de la prise en compte de la multisectorialité (A). Cette évaluation qui a permis une nouvelle orientation des politiques nationales des Etats membres dont la directive stratégie pour le milieu marin²⁸⁰ adoptée un peu plus tard, a dessiné une nouvelle dynamique. La Directive susmentionnée va servir de support supplémentaire pour les Etats membres en matière de protection plus globale du milieu marin de par sa vision qualitative de l'environnement aquatique.

Cette politique progressive de l'UE montre bien les difficultés à la fois juridiques et matérielles de l'aménagement intégré. Les pays de l'Atlantique tropical qui en sont à leurs prémices en matière d'aménagement des milieux marin et côtier n'échappent pas aux écueils de ce processus (B).

A- Le déficit d'intégration multisectorielle : le constat européen

Le déficit d'intégration est l'un des points essentiels que la Commission a relevé dans les approches nationales de mise en œuvre de la GIZC à la suite de sa recommandation de 2002²⁸¹. Les rapports soumis par les Etats membres durant la période de 2000 à 2005, ainsi que les retours d'expériences des premières générations de GIZC pointés par la Commission font ressortir des lacunes communes (1). Sur le plan environnemental, l'adoption de la Directive 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin », annoncée au moment de l'évaluation des expériences de GIZC, va marquer un élan nouveau pour la protection de l'environnement notamment en termes de « territoire » de la GIZC (2).

1- Les retours d'expériences après la Recommandation européenne de 2002

Vingt Etats membres de l'UE disposent d'une ouverture sur la mer. Sur la base de la Recommandation de 2002, ces Etats membres côtiers de l'Union européenne avaient jusqu'en 2006 pour rendre compte à la Commission des résultats de la mise en œuvre de la GIZC²⁸². La Recommandation précisait à cet égard les différents volets que devraient contenir ces rapports. Ces volets concernent l'inventaire national sur les acteurs, les législations et les institutions qui exercent une influence sur la gestion du littoral, une synthèse des actions déjà entreprises et

²⁸⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin) JOUE L164 du 25.06.2008, p.19.

²⁸¹ Paragraphe 3.1 résultats de l'évaluation de la recommandation de l'UE sur la GIZC, COM/2007/0308 final, op.cit,

²⁸² Conformément au Chapitre VI de la Recommandation de 2002, op.cit.

deux volets d'évaluation, à la fois l'évaluation de la stratégie choisie pour la GIZC et l'évaluation de la législation et des politiques communautaires ayant une incidence sur les zones côtières²⁸³. Ces rapports mis à la disposition du public, ont mis en évidence plusieurs points de blocages. Sur les quatorze dossiers officiels transmis à la Commission²⁸⁴ européenne, cette dernière a pu pointer des défaillances communes. Ces défaillances concernent l'absence d'indicateurs de l'efficacité des mécanismes de mise en œuvre de la GIZC, les lacunes liées à la collecte des données et les mécanismes d'échanges d'informations et enfin, les problèmes de financements. Ce dernier point ne sera pas étudié en l'espèce.

S'agissant des indicateurs d'évaluation de la GIZC, le rapport français sur l'état de la mise en œuvre de la GIZC, reconnaissait l'importance des indicateurs en ce qu'ils constituent un référent d'évaluation à la prise de décision et qui s'appuie sur un objectif ou un enjeu jugé important pour un projet donné²⁸⁵. Ce rapport pointe la nécessité d'une « normalisation de ces indicateurs » devant faciliter l'élaboration des plans et le cas échéant, la comparaison des méthodes mises en avant et des bonnes pratiques²⁸⁶. Ce document fixe cinq indicateurs formulés par les valeurs de « oui » et « non » traduisant l'état d'avancement du processus²⁸⁷. Evidemment énoncés uniquement en l'état de perspective, ceux-ci traduisaient le degré d'appropriation d'utilisation du concept de GIZC à l'échelle des Etats membres²⁸⁸. Il faut relever que l'évaluation sur la base de référentiels, limités à constater l'existence ou non d'instrument de GIZC, opte pour une vision binaire et peu pertinente. Elle ne permet pas d'apporter des réponses de fond sur les mécanismes de prise de décision dans la GIZC. L'existence ou non d'instruments participant à la GIZC est une démarche préalable. Cette démarche doit en outre être complétée par des éléments cibles qui servent non seulement d'élément d'orientation de la décision publique, mais aussi facilitent le contrôle et le suivi. La normalisation des indicateurs peut servir de moyen permettant de « juridiciser » les aspects techniques de la GIZC.

²⁸³ Chapitre VI du Rapport d'évaluation de la Commission op.cit.

²⁸⁴ Dans le compte rendu de la Commission sur les l'évaluation de la GIZC, il est rappelé que seul l'Estonie, l'Irlande, et l'Italie n'ont rendu aucune contribution. La Pologne, la Slovénie et la Suède ont envoyé des données provisoires. La Belgique, Chypre, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie, La Lituanie, Malte, les Pays-Bas le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni ont envoyé des contributions complètes. V. note de bas de page (13) du Rapport de la Commission, op.cit.

²⁸⁵ Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires- Ministère de l'environnement, 2005, p. 57, pp. 82.

²⁸⁶ Ibid, p.57.

²⁸⁷ Ibid, Annexe.

²⁸⁸ MEUR-FEREC Catherine, « La GIZC à l'épreuve du terrain : premier enseignements d'une expérience française », *Développement durable et territoires*, [En ligne], Varia (2004-2010), mis en ligne le 07 janvier 2007, DOI : 10.4000/developpementdurable.4471

La Commission européenne prenant ainsi acte de l'insuffisance liée à cette absence d'indicateurs a rappelé dans son rapport que cette question des indicateurs fait partie d'une des lacunes que la future Directive stratégie sur le milieu marin devra combler²⁸⁹.

S'agissant de la question des données et de l'échange d'informations, celle-ci est étroitement liée à celle des indicateurs. Les données constituent les informations relatives aux connaissances sur le milieu marin et participent du renforcement de l'assise technique et stratégique de la décision publique dans le processus d'aménagement²⁹⁰. Constituer un état des lieux, déterminer les périmètres qui nécessitent des visions particulières, mettre en œuvre des mesures de gestion pour atteindre un objectif donné, toutes ces étapes reposent sur la constitution et la détention d'une base de données fiables. La constitution de ce cadre pour les données a pour corollaire leur diffusion et leur mise à la disposition du public et des acteurs.

Par rapport au droit préexistant au sein de l'Union européenne, quelques instruments préexistaient déjà, mais jusqu'ici ils n'imposaient pas aux Etats membres un cadre de production et de diffusion des données. Le programme Copernicus consacré à l'observation et à la surveillance spatiale lancé en 2001, avait parmi ses objectifs celui de rationaliser l'utilisation de données relatives à l'environnement et la sécurité afin de prévoir l'état des océans. Ce programme inscrit dans la continuité du *Global Monitoring for Environment and Security* (GMES), n'a fait l'objet d'un règlement européen qu'en 2014²⁹¹. L'un des objectifs pour soutenir la protection de l'environnement dans ce règlement est de « fournir une base à long terme des données et des informations précises et fiables permettant la prestation des services [telle que la surveillance du milieu marin] et répondant aux besoins des utilisateurs²⁹² ». L'évaluation de la Commission sur la GIZC de ses Etats membres côtiers, a par conséquent également été l'occasion pour celle-ci de rappeler que la Directive INSPIRE²⁹³ nouvellement adoptée à l'époque, devrait soutenir la mise en œuvre de la GIZC. Cette Directive fournit non seulement un cadre de référence pour les données mais permet surtout de stimuler la production et envisager un cadre juridique de référence en la matière²⁹⁴. Le partage et la diffusion de ces informations environnementales sera articulé avec d'autres instruments juridiques de l'Union²⁹⁵. On note par conséquent qu'à partir de 2007, au moyen de l'adoption de nouveaux instruments tels que la Directive INSPIRE et la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin,

²⁸⁹ Voir infra.

²⁹⁰ GILLILAND Paul M. et LAFFOLEY Dan, "Key Elements and Steps in the Process of Developing Ecosystem-Based Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2008, n°32, vol. 5, p.787, pp787-796.

²⁹¹ Règlement n ° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n ° 911/2010, JOUE L122, 24-04,2014, p.44-66.

²⁹² Article 4. 2° (a) Règlement n ° 377/2014, op.cit.

²⁹³ Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JO L 108 du 25.4.2007, p.1-14.

²⁹⁴ Voir chapitre 6, infra.

²⁹⁵ Voir chapitres sur la participation et l'évaluation d'impact, infra.

la GIZC européenne va combler plusieurs de ses lacunes. La dernière Directive stratégie pour le milieu marin est particulièrement intéressante au regard de la nouvelle vision spatiale qu'elle définit en termes de vision stratégique pour la protection du milieu marin.

2- Un nouvel élan de la détermination du champ spatial de la GIZC : la Directive stratégie pour le milieu marin

Le rapport français sur l'état d'avancement de la GIZC a souligné la difficulté juridique à appréhender le littoral, pourtant cadre de prédilection de la GIZC²⁹⁶. Alors que la définition dans le droit français se concentre sur sa seule composition²⁹⁷, cette acception ne permet pas une prise en compte des espaces au-delà du rivage. De plus, l'absence de définition standard de la notion de zone côtière telle que susmentionnée, ne facilite pas la détermination du champ spatial de la GIZC. Si au niveau national, les Etats ont opéré une approche territoriale, celle-ci ne suffit pas à intégrer la dynamique écologique, pourtant objectif mis en avant dans la GIZC²⁹⁸.

L'adoption de la Directive 2008/56/CE stratégie pour le milieu marin présente à cet égard un nouveau souffle en matière de gestion intégrée. Son champ d'application couvre toutes les eaux marines et prend en compte les effets environnementaux transfrontaliers avec les Etats tiers appartenant à une même région marine ou sous-région marine²⁹⁹. Cette nouvelle dimension spatiale peut être variable et correspondre à des espaces et des échelles différentes selon les régions. Selon l'article 3 de la Directive 2008/56/CE, font ainsi partie des eaux marines, « les eaux, fonds marins et sous-sols situés au-delà de la ligne de base servant pour la mesure de la largeur des eaux territoriales, et s'étendant jusqu'aux confins de la zone où un Etat membre détient et/ou exerce sa compétence, conformément à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, à l'exception des eaux adjacentes aux pays et territoires mentionnés à l'annexe II du traité et des collectivités et départements français d'outre-mer (...)»³⁰⁰. Cette exclusion des collectivités et des départements français d'outre-mer est intéressante à analyser par rapport au Etats de la région tropicale. Sur le plan écologique et géographique, les territoires

²⁹⁶ P.2 Rapport français op.cit.

²⁹⁷ L'article art.2 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, « dite loi littoral », dispose que le littoral est constitué « des communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et des communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux », JORF du 4 janvier 1986 p.200.

²⁹⁸ MEUR-FEREC Cathérine, « La GIZC à l'épreuve du terrain : premiers enseignements d'une expérience française », op.cit.

²⁹⁹ Art. 2 de la Directive 2008/56/CE, op.cit.

³⁰⁰ Art. 3-1 (a) Directive 2008/56/CE, op.cit.

d'outre-mer français partagent des similitudes sociales avec les pays de l'Atlantique tropical. L'application de la directive 2008 stratégie pour le milieu marin signifierait la mise en œuvre des principes et dispositifs de ce texte notamment en termes d'indicateurs écologiques, sociaux et économiques. Or, pour ces régions dont le niveau de développement et l'attente des populations humaines est très proches de ceux des Etats en développement, les principes et dispositifs de la directive stratégie pour le milieu marin pourraient s'avérer en décalage avec ces réalités locales. Pour autant, la directive sur la planification de l'espace maritime applicable dans ces régions suppose l'extension de l'objectif fonctionnel de préservation du milieu marin dans la zone côtière et au-delà de la mer territoriale. Il en découle par conséquent que malgré l'exclusion de la directive de 2008 aux départements et collectivités d'outre-mer que l'émergence de la Directive de la PEM implique les actions stratégiques d'une GIZC qui ne pourraient en principe se cantonner à la seule focalisation de la mer territoriale, par son approche basée sur les écosystèmes³⁰¹, pour s'étendre aux zones de juridictions.

L'autre catégorie d'espace institué par cette Directive concerne les régions et sous-régions marines. Également définies à l'article 3, les régions marines correspondent aux mers régionales déjà objet de Conventions et plans d'action du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Les sous-régions marines constituent des subdivisions des mers régionales selon la spécificité d'une zone donnée. Les modalités de gestion de ces ensembles reposent sur une logique de coopération. Ces nouveaux espaces ont alors une incidence sur la GIZC qui désormais, selon la configuration et le découpage opéré par les Etats peut être opérationnalisée sur des échelles spatiales très variables.

B- L'effectivité d'une GIZC en zone tropicale, une démarche en construction

Dans un Etat fédéral tel que le Brésil, la structure des institutions emboîtées entre Union Fédérale et les institutions des entités fédérées constitue l'un des facteurs de complexité de la mise en œuvre de la GIZC (1). De l'autre côté de la façade tropicale, le Sénégal et le Cap-Vert en sont encore à des prémices (2).

1- La structure spécifique du Brésil à l'épreuve de la multisectorialité de la GIZC

En termes chronologiques l'adoption par le Brésil d'un instrument pour la gestion intégrée des zones côtières dès 1988 fait de ce pays l'un des pionniers à envisager une démarche vers une approche stratégique de l'aménagement des activités dans le milieu marin et côtier. Cette vision

³⁰¹ Art. 1(3) Directive 2008/56/CE.

avant-gardiste contraste pourtant avec les expériences réellement réalisées depuis l'adoption de ce texte. Ce contraste s'explique par l'ancrage tardif des objectifs politiques et juridiques dans les instruments réglementaires de leur mise en œuvre. La définition de la stratégie nationale pour le milieu marin dès 1981, n'a véritablement connu une consécration juridique qu'en 2005, avec l'adoption du Décret éponyme approuvant les grandes lignes de cette stratégie et intégrant les grandes mouvances internationales relatives au milieu marin³⁰². Dans le même temps, l'adoption après plusieurs années du Décret d'application de la loi de 1988 sur la gestion des zones côtières est déjà un marqueur des freins à la mise œuvre des plans de gestion intégrée de la zone côtière.

De plus, l'aménagement des zones côtières doit se confronter à la structure organique spécifique brésilienne. L'élaboration des plans d'aménagement des zones côtière et marine doit être articulée avec les instruments d'aménagement existants et répondre à l'harmonisation des compétences organiques au Brésil, qui se répartissent entre l'Union fédérale, les Etats fédérés, le District Fédéral et les municipalités. A ces instances, il faut ajouter les acteurs et les institutions sectorielles intervenant sur le milieu côtier et marin.

S'agissant de la cohérence des plans d'aménagement côtier avec les instruments existants, le « zonage écologique et économique » (zee)³⁰³, est le principal instrument d'aménagement du territoire, qui définit les règles d'occupation et d'utilisation du sol et des ressources naturelles. Etablies à l'origine par la Loi n°6.938 du 31 août de 1981 sur la politique nationale relative à l'environnement³⁰⁴, puis réglementées par le Décret fédéral du 10 juillet 2002³⁰⁵, les zee qui comportent également un volet côtier³⁰⁶, déclinent la politique nationale de l'environnement et définissent le cadre général en fonction de chaque zone. Les zee sont établis à différentes échelles ; nationales, entités fédérées et locales. Ils comportent plusieurs zones suivant les besoins de la préservation, la conservation, la restauration des ressources naturelles et de développement durable³⁰⁷. Les plans d'aménagement et de gestion des zones côtières doivent être compatibles avec ces instruments.

Cette compatibilité ne va pas toujours de soi eu égard à l'emboîtement des compétences institutionnelles et administratives. Ce deuxième point met en avant la spécificité et complexité de l'organisation institutionnelle au Brésil.

³⁰² Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005 Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM, DOU de 24.02.2005.

³⁰³ Son acronyme portugais « ZEE » qui renvoi à Zoneamento Ecológico Econômico.

³⁰⁴ Art. 9- II de la Loi nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

³⁰⁵ Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, Regulamenta o art. 9o, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências, DOU de 11.07.2002.

³⁰⁶ Art. 6 Décret 2002 op.cit.

³⁰⁷ Art. 11 Décret 2002 sur les zee op.cit.

Telle qu'elle a été sus évoquée, l'échelle organique brésilienne est basée sur plusieurs niveaux ; l'Union Fédérale, les Etats fédérés, le District fédéral et les municipalités. Au-delà de l'autonomie politique, législative et financière dont jouissent les autres entités par rapport à l'Union Fédérale, le fonctionnement global de l'Etat brésilien reste proche du système de décentralisation d'un Etat unitaire. Les normes tendent à répondre au principe hiérarchique dans lequel celles émanant de l'Union occupent le sommet de cette pyramide. Pour autant, cette hiérarchie n'est pas juridiquement fondée. En effet, tel le souligne l'article 24 de la Constitution susévoqué, les cométences législatives en matière fiscale ou d'urbanisme c'est-à-dire de modalités d'organisation spatiale sont hiérarchiquement équivalente. La Seule hiérarchie qui susbsite concerne les lois générales adoptées à l'échelle fédérale auxquelles les règles émanant des entités fédérées doivent se conformer.

S'agissant cependant de la gestion de la zone côtière et des modalités de mise en œuvre des politiques d'aménagement sur cet espace, des imbrications de compétences s'opèrent surtout en matière de détermination de l'autorité compétente pour l'autorisation de l'utilisation de la zone côtière³⁰⁸.

Dans l'Etat du Pernambouc par exemple, on peut déjà noter quelques incohérences juridiques sur la délimitation spatiale en matière de pêche artisanale et de GIZC, facteur potentiel de risque de conflit institutionnel. La Loi de 2010 du Pernambouc relative à la GIZC³⁰⁹ définit le champ spatial de cette GIZC sur douze milles nautiques. Dans le même temps, la Loi de 2015 relative à la pêche artisanale³¹⁰, s'étend sur une distance de vingt milles nautiques³¹¹, soit en deça l'ensemble de la mer territoriale. Cette différence spatiale pourra être un facteur de risques quant à la détermination de compétence entre les institutions de l'Etat du Pernambouc et celles de l'Union Fédérale en matière de pêche artisanale et, partant, de l'application d'une stratégie de gestion intégrée du plan d'aménagement³¹².

2- La GIZC au Sénégal et au Cap-Vert : les premiers pas de la protection intégrée d'une zone de vocation

A l'échelle des Etats de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud, l'adoption récente d'un instrument régional relatif à la GIZC dans le cadre de la Convention d'Abidjan, permet d'envisager une imprégnation progressive de ce processus pour les Etats liés par ce Protocole.

³⁰⁸ Costa de Oliveira Carina et al. op.cit, p.206.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Lei Nº 15590 DE 21/09/2015, Institui a Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco, Palácio do Campo das Princesas, Recife, 21 de setembro do ano de 2015, mise œuvre par le Decreto Nº 45396 DE 29/11/2017, Palácio do Campo das Princesas, Recife, 29 de novembro do ano de 2017.

³¹¹ Art. 21 du Décret n°45396 du 29 novembre 2017, op.cit.

³¹² Voir infra, les institutions sectorielles en mer au Brésil.

Pour un Etat comme le Sénégal qui jusqu'ici ne dispose que d'un projet de loi sur le littoral, l'adoption de ce nouveau Protocole devrait stimuler l'engagement national vers l'émergence d'un cadre juridique en matière de GIZC. D'ores et déjà la qualification juridique du littoral et le régime juridique qui lui est consacré par ce projet de loi, dessinent la vocation de cet espace. Le littoral sénégalais défini comme « un espace géographique qui appelle une politique spécifique et continue », met en perspective l'application de règles « dérogatoires » du droit commun avec l'objectif spécifique de sa préservation et de sa mise en valeur. Constitué en partie du domaine public maritime, le littoral sénégalais dans ce projet de loi est structuré par l'idée de mise en œuvre d'une politique continue d'aménagement qui fait inéluctablement référence à sa gestion intégrée. L'article 3 de ce projet de loi énonce entre autres principes et règles qui gouvernent la gestion du littoral, le principe de transparence et de coordination. Comme exigence mise en avant pour déterminer les mécanismes et les conditions d'aménagement sur le littoral, le projet de loi fixe des exigences normatives et crée un nouveau cadre institutionnel de gestion intégrée du littoral. La chapitre 2 de ce projet de loi impose que les activités relatives à l'aménagement du littoral et les outils d'aménagement sur cet espace, tiennent compte de la « préservation et de la protection des écosystèmes, de la protection des espaces nécessaires au développement des activités agricoles, touristiques, pastorales, forestières et maritimes, et du principe du libre accès du public au littoral ³¹³ ». Cette obligation de prise en compte dans sa mise en œuvre devrait se traduire en véritable exigence contraignante lorsqu'elle est confrontée à une situation de droit. Les obligations de préservation et de protection des écosystèmes côtiers ou des espaces particuliers par exemple, font partie des exigences prévues par les instruments généraux tels le Code de l'environnement ou encore des mesures réglementaires relatives à la conservation à l'instar des aires marines protégées. L'articulation des règles existantes de protection de l'environnement avec les futures règles d'aménagement intégré du littoral devra constituer un corpus de mesures particulièrement axées sur la protection de l'environnement côtier.

De plus, le droit de l'environnement marin et côtier sénégalais se singularise par son aspect moderne, car il a émergé au lendemain des grandes conventions internationales en matière de protection de l'environnement. Ce caractère qui témoigne de son actualité est aussi un vecteur de critique dans son application, dont la pratique privilégie encore des « mécanismes traditionnels ³¹⁴ ». Le domaine foncier et les mécanismes d'occupation et d'utilisation des zones côtières par exemple nécessitent une collaboration préalable avec les autorités traditionnelles locales.

³¹³ Art. 6 et 7 du projet de loi littoral op.cit.

³¹⁴ BONNIN Marie et al. *Vers une politique environnementale relative à l'espace marin* in BONNIN Marie, LY Ibrahima, QUEFFELEC Betty, NGAIDO Moustapha (dir.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, Dakar, Sénégal, IRD, 2016, p.29, pp. 532.

S'agissant du cadre institutionnel, la création de l'Agence Nationale de Gestion Intégrée du Littoral (ANGIL) par le projet de loi littoral pourrait être une avancée considérable en termes de simplification dans l'architecture organique des instances intervenant dans la régulation des activités sur le milieu marin³¹⁵. Cette instance qui sera associée pour les modalités d'autorisation et la réalisation d'étude d'impact environnementale des activités et opérations concernant le littoral facilitera la coordination avec les autorités du Ministère de l'environnement et les agences administratives intervenant dans les aspects sectoriels.

Du côté du Cap-Vert, le nouveau Décret-loi sur l'élaboration des plans de gestion de la zone marine et côtière adopté en 2016³¹⁶ vise à opérationnaliser divers programmes internationaux à l'instar du Programme de l'Unesco pour la protection des zones côtières et des petits Etats insulaires, pour ne citer que celui-ci³¹⁷. Ce Décret-loi constitue la première concrétisation d'un instrument de gestion intégrée avec une vocation multisectorielle. Dans le Livre blanc publié en 2004 par le Ministère de l'environnement relatif à la stratégie nationale capverdienne en matière environnementale, l'enjeu d'intégration de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles constituait l'un des axes prioritaires du Gouvernement³¹⁸. Le Décret-loi de 2016 s'inscrit dans la clôture du deuxième plan national pour l'environnement dont l'ambition visait à entamer une approche intersectorielle et l'utilisation durable de la biodiversité. Défini à l'époque pour la décennie 2004-2014, ce plan national avait pour objectif de diagnostiquer l'état de la biodiversité marine et terrestre, afin de fixer les orientations prioritaires pour la préservation, la protection et l'utilisation durable des ressources³¹⁹. La considération de l'espace côtier comme un espace dédié à une protection spécifique s'articule dans ce Décret-loi non seulement par le régime juridique du domaine public maritime qui fait partie de sa consistance, mais aussi par l'importance que ce texte accorde aux principes juridiques qui structurent l'élaboration des plans d'aménagement³²⁰. Outils d'aménagement du territoire de « nature spéciale », les plans d'aménagement de la zone côtière et marine ont vocation à constituer le cadre réglementaire dans la mesure où ils déterminent les conditions de la cohérence de l'ensemble des opérations ayant un impact sur le littoral³²¹. Ces schémas

³¹⁵ Voir infra, le cadre institutionnel au Sénégal, infra.

³¹⁶ Decreto-lei n°14/2016 de 1 março 2016, Institui o processo de elaboração e implementação dos planos de ordenamento da orla costeira e do mar adjacente, op.cit.

³¹⁷ Le Préambule de ce décret-loi fait d'ailleurs explicitement référence à ce Programme pour décrire la zone côtière afin de justifier la protection spécifique que doit faire le littoral compte tenu de sa vulnérabilité.

³¹⁸ Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Cabo Verde –2004, Ministério do Ambiente Agricultura e Pescas Direcção Geral do Ambiente, Décembre 2004, p.13, pp.228.

³¹⁹ Livro Branco, opcit, p. 63

³²⁰ Art. 7 Décret-loi de 2016 opcit.

³²¹ Art. 4-2° Décret-loi de 2016 opcit

comportent quatre types de zones ; les « Zone A » les « Zone B », les « Zones spéciales » et les « Zones d'interface³²² ». Chacune de ces zones répondant à un régime de gestion spécifique.

Ces premières démarches au Cap-Vert et les perspectives en cours au Sénégal démontrent un engagement certes encore embryonnaire, mais bien réel vers une planification intégrée des espaces marin et côtier.

Section 2 : La PSM en espace marin, émergence d'un nouvel outil d'aménagement ?

La PSM est un instrument « novateur » de gestion intégrée³²³, qui participe de la maritimisation des politiques publiques d'aménagement en mer (**Paragraphe 1**). La Directive de l'UE sur la PEM dont le champ d'application est expressément consacré aux zones situées au-delà de la mer territoriale, renforce cette idée³²⁴. Si la planification européenne exprime clairement deux tendances à savoir un volet environnemental, portée par la Directive de 2008/56/CE « stratégie pour le milieu marin », et un volet économique visant à promouvoir le développement durable des mers et océans³²⁵, ce second volet prend davantage le pas sur le premier, du fait de la nature particulière du cadre spatial sur lequel doit être mise en œuvre cette planification. L'espace territorial par l'étendue des compétences offre plus de gages d'intégration spatiale et d'unité juridictionnelle nécessaire à une planification intégrée. A l'inverse les zones marines sont le prototype d'une gestion sectorielle³²⁶. La nature fonctionnelle des droits dont disposent les Etats, dans cette région, a une incidence sur l'articulation de la PSM (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La PSM, aboutissement de la « maritimisation de la GIZC » ?

A priori rien ne semble distinguer la PSM et la GIZC. Tel qu'il a été rappelé dans les passages précédents, la GIZC à l'origine devait s'étendre jusqu'à la ZEE. La première version de la Directive de l'Union européenne dont le champ d'application devait couvrir tant la partie côtière que la partie maritime témoigne de cette conversion du processus de GIZC à une planification étendue à la partie maritime (**B**). Pour expliquer les réticences des Etats membres à

³²² Art. 11 et 12 Décret-loi de 2016 opcit.

³²³ LE MORVAN Didier, *La dynamique européenne pour les territoires maritimes : mise en perspective*, in BOILLET Nicolas (Dir), op.cit, p.85.

³²⁴ Art. 2 de la Directive de 2014/89 UE.

³²⁵ Voir point 2 du préambule de la Directive de 2014/89/UE.

³²⁶ TANAKA Yoshifumi, *Dual approach to ocean governance: the cases of zonal and integrated management in International law of the sea*, The Ashgate International Law Series, 2008, p. 2, pp.288.

cette extension, il est nécessaire de s'interroger au préalable sur l'unité conceptuelle de ces deux processus de gestion (A).

A- La PSM et la GIZC : deux concepts d'aménagement en mer très proches

Pour rechercher les différences entre ces deux processus de gestion, il sera question de se fonder sur deux éléments : la pertinence du critère spatial (1) et la pertinence des finalités associées à ces deux concepts (2).

1- PSM et GIZC, deux concepts non différenciables par le seul critère spatial

Force est de constater qu'au-delà de la fragmentation juridique des espaces maritimes, le droit de la mer reconnaît l'interdépendance du milieu marin dès le passage liminaire de son préambule. Cette énonciation de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer pose l'exigence d'intégration de l'ensemble des politiques publiques sectorielles afin de prendre en compte l'unité du milieu marin. D'autres instruments internationaux moins contraignants vont renforcer cette idée d'intégration. La Déclaration de Rio de 1992 de laquelle découle l'Agenda 21, va concrétiser l'idée de l'intégration par sa consécration en principe juridique³²⁷. Le chapitre 17 de cet Agenda 21, consacre l'émergence du concept de gestion intégrée et de développement durable des zones côtières et maritimes. Ce chapitre 17 définit le champ spatial de cette gestion intégrée au-delà de la mer territoriale. La gestion intégrée des activités en mer concerne non seulement la mer territoriale mais également la ZEE. Les différents Sommets de Rio qui vont réitérer cette incitation de l'Agenda 21 constituent les prémices d'une assise juridique du concept de gestion intégrée et de développement durable des zones côtières et maritimes qui finalement entretient des liens étroits avec celui de la planification spatiale marine encouragé par les travaux de la Commission Océanographique intergouvernementale de l'UNESCO. La question qui se pose finalement est celle de l'unité du concept de gestion intégrée et durable des zones côtières et maritimes et de PSM.

En d'autres termes, est-ce qu'au-delà de la pratique qui a préféré une planification terrienne cantonnée à la mer territoriale avec le concept de GIZC, la PSM comporte-t-elle conceptuellement des éléments de différenciation ? Le critère spatial peut-il constituer seul un critère de différenciation de ces deux concepts ?

³²⁷ Principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992, op.cit.

Dans le document didactique de la COI-UNESCO, la question de l'échelle de la planification est posée comme une composante très importante de la PSM³²⁸. Certains espaces marins revêtent un intérêt particulier tant du point de vue économique que du point de vue écologique. Ce document rappelle que la dimension spatiale de la PSM est une composante variable selon les approches et la stratégie décidée par chaque Etat³²⁹. Cette variabilité se justifie au moins par deux raisons : les éléments sur lesquels portent la planification et le caractère dynamique que doit revêtir le processus de planification.

Dans le premier cas, il faut rappeler que la planification en mer signifie l'organisation des activités humaines dans l'espace du fait de l'impossibilité d'organiser les écosystèmes. Or, toutes les activités humaines ne sont pas « spatialisables » sur des échelles statiques. Le secteur de la pêche par exemple est l'un des secteurs qui résiste voire qui s'oppose à la compartimentation³³⁰. La planification pour intégrer la spécificité de ce type d'activité doit nécessairement être en perpétuelle adaptation pour anticiper les changements temporels et spatiaux de l'activité.

Dans le second cas, et toujours selon le document de la Commission Océanographique de l'UNESCO, la planification ne doit pas être un processus immuable. Il s'agit d'un processus itératif et adaptatif du fait de la variabilité du milieu marin, afin de conjuguer la dimension spatiale et la dimension temporelle³³¹. Au regard de ces développements, il s'avère que le seul critère spatial ne peut servir de base objective de démarcation du concept de PSM de celui de la GIZC. La dimension spatiale de la PSM est un critère subjectif qui répond à l'orientation spécifique de chaque politique publique. De plus, en prenant appui sur la Directive de l'UE relative à la PEM, on note que la fixation du champ spatial d'une PEM aux eaux marines, n'est pas absolue. L'article 2 précise que la directive peut s'appliquer aux cotières et aux parties de celles-ci, à condition que cela soit indiqué dans les plans spatiaux marins.

Sur ce postulat, il apparaît clairement que la PSM se confond à la GIZC qui elle-même comporte cette dimension itérative, fonctionnelle et adaptative. Dès lors, la question que l'on pourrait se poser est de savoir si l'émergence de la PSM sous l'insistance de ses aspects maritimes³³² vise à combler le vœu originaire de la gestion intégrée côtière et maritime jamais étendue à la partie maritime ? La recherche d'éléments de réponse à cette question sera envisagée dans l'analyse des objectifs de ces deux notions.

³²⁸ EHLER Charles, op.cit, p. 19.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ KNOL Jentoft S. M., "Marine spatial planning: risk or opportunity for fisheries in the North Sea?" *Maritime Studies*, 2014, n°12, vol.13, DOI : 10.1186/2212-9790-13-1 ; TROUILLET Brice, *Les pêches dans la planification spatiale marine au crible des géotechnologies : perspectives critiques sur le " spatial " et " l'environnement "*, Université de Nantes, 2018, p.56, pp. 126, voir sur <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01961744/document>

³³¹ EHLER Charles, op.cit, p.19.

³³² Notamment la position de la Directive européenne, voir paragraphe infra.

2- La PSM et la GIZC, une démarcation par leur finalité

Le chapitre 17 de l'Agenda 21 décrit sept domaines d'intervention pour la protection des océans et de toutes les mers : « a) la Gestion intégrée et le développement durable des zones côtières, y compris de la zone économique exclusive; b) la Protection du milieu marin; c) l'Exploitation durable et la conservation des ressources biologiques marines en haute mer; d) l'Exploitation durable et la conservation des ressources biologiques marines relevant de la juridiction nationale; e) l'Examen des incertitudes fondamentales concernant la gestion du milieu marin et les changements climatiques; f) le Renforcement de la coopération et de la coordination internationales, notamment au niveau régional; g) et le Développement durable des petites zones insulaires ». Le premier domaine d'intervention constitue un cadre d'action pour l'ensemble des activités maritimes. La GIZC est le processus de mise en cohérence des politiques sectorielles en mer pour la protection de l'environnement et l'atteinte des objectifs de développement durable. La dimension environnementale de cette gestion intégrée côtière et maritime est particulièrement perceptible. L'instrument fondateur de cette gestion intégrée s'inscrit d'une part dans le cadre d'un instrument juridique relatif à la protection de l'environnement, notamment la Convention sur la diversité biologique, d'autre part, les objectifs et les mécanismes de son application sont traduits par des dispositifs environnementaux plus ou moins détaillés³³³. La référence à la question d'indicateurs environnementaux comme base de la décision, l'évaluation d'impact sur l'environnement, l'information environnementale et la coopération intégrée, sont quelques points de cette articulation.

La PSM tout comme la GIZCM se fondent à l'échelle internationale sur des instruments non contraignants dont la plupart sont des rapports techniques d'étude prospective visant à inciter les Etats à élaborer ce processus. L'Agenda 21 comporte par ailleurs une valeur symbolique plus importante que le document de l'UNESCO. La première est un engagement volontaire des Etats, qui les place dans une situation de responsabilité face à une opinion internationale. La seconde, est un document technique adopté par une instance internationale dans le cadre de ses compétences fonctionnelles qui n'a pour vocation que d'inciter, d'inspirer ou d'encourager les Etats vers ce nouveau processus public.

³³³ Point 17.5 et suivants de l'Agenda 21.

L'adoption de la Directive 2014/89/UE sur la PEM fait entrer la PSM dans le droit contraignant à l'échelle des Etats membres de l'UE. Le volet environnemental de la PSM tout comme celui de la GIZC est exprimé par la référence à ses finalités³³⁴.

En s'intéressant à l'exemple de l'UE, dans la Directive 2014/89/UE, la dimension environnementale de la PEM est moins détaillée et ne constitue qu'un des piliers du processus. La PSM traduit une finalité plus large dans son contenu que la GIZC. A cet égard les discussions au sein de l'Union européenne entre la Direction Générale de l'environnement (DG environnement)³³⁵ et la Direction Générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare)³³⁶ sur l'institution devant porter le processus de planification montrent la vocation plus large de la PSM qui n'est pas spécifiquement affectée à la protection de l'environnement³³⁷. En effet, contrairement à la GIZC soutenue par la DG Environnement dès 1995 lors de l'initiative de l'UE du programme sur la GIZC³³⁸, lequel a contribué à la Recommandation de 2002 sur la GIZC³³⁹, la PEM a été soutenue par la DG Mare, institution ayant mené les réflexions sur la politique maritime intégrée. La DG Mare ayant pour secteur d'intervention l'ensemble des activités maritimes et non pas directement affectée aux questions de protection de l'environnement, démontrent les finalités essentielles mises en avant par la PSM européenne³⁴⁰. En tant qu'instance de coordination des politiques sectorielles elle fait de la PEM le « réceptacle³⁴¹ » de ces politiques sectorielles existantes en mer y compris celles concernant la protection de l'environnement marin. La première version de la Directive européenne de 2013 visait notamment à fusionner dans un même instrument juridique la GIZC et la PEM, faisant de cette dernière le stade paroxystique d'une planification intégrée en mer.

B- La PSM, continuum de l'aménagement côtier

Tel que nous l'avons démontré, le critère spatial n'est pas un élément qui distingue structurellement la PSM et la GIZC en ce que ces deux modes de gestion sont des processus à vocation fonctionnelle. Cette vocation suppose une délimitation de son champ spatial à raison des objectifs poursuivis dans chaque processus de gestion. Cependant, la segmentation explicite du champ spatial de la GIZC et de celui de la PSM dans l'exemple européen (1) est révélatrice

³³⁴ Voir notamment dans la définition de la PSM énoncée par Charles Ehler, op.cit, p. 18.

³³⁵ Direction générale de l'environnement, service de la Commission de l'UE chargé des questions relatives à l'environnement, créé en 1973.

³³⁶ Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, service de la Commission chargé des politiques de l'UE concernant les affaires maritimes et la pêche créée en 2008.

³³⁷ DE CACQUERAY Mathilde, op.cit, p.94.

³³⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières du 31 octobre 1995, COM (1995) 511.

³³⁹ Recommandation du 30 mai 2002, (2002/413/CE), op.cit.

³⁴⁰ Voir chapitre 3, infra.

³⁴¹ TROUILLET Brice, op.cit, p.55.

du poids que les Etats attachent à la préservation de leur souveraineté quant à l'aménagement des activités maritimes sur leur territoire maritime. Il convient alors de s'interroger sur l'intérêt pour les Etats de la région tropicale à distinguer le processus d'aménagement de la zone côtière de celui de la partie maritime (2).

1- La segmentation du champ spatial GIZC-PEM : la position européenne

La Directive de l'Union Européenne dans sa première version avait vocation à couvrir l'espace côtier et maritime. La réticence du Comité des Régions à cette première proposition et l'absence d'unanimité entre les Etats membres a entraîné l'exclusion de la partie côtière, aboutissant à la limitation de la nouvelle Directive à la partie maritime. La PEM en tant qu'outil d'aménagement du territoire, touche une question de souveraineté. La souveraineté des Etats membres de l'Union européenne est un attribut qui échappe à la compétence de l'UE même si cette organisation régionale bénéficie d'une intégration particulièrement approfondie. En vertu de l'article 192-2 du TFUE, dans les matières relevant de l'aménagement du territoire les décisions doivent être adoptées à l'unanimité conformément à la procédure législative ordinaire, après consultation du Conseil économique et social et du Comité des Régions³⁴². Lors de la phase de consultation sur la proposition de directive sur la planification de l'espace maritime et côtier, cette unanimité n'a pas été atteinte. Le Comité des Régions considère que la PEM ne doit pas avoir d'incidence sur les compétences détenues par les Etats membres.

Lors de l'analyse d'impact de cette première version de Directive, plusieurs Parlements nationaux à l'instar de la Pologne, la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas, ont formulé des avis motivés sur l'atteinte aux principes de subsidiarité et de proportionnalité³⁴³. L'application d'un processus d'aménagement sur la zone côtière aurait des conséquences jugées négatives aux niveaux local et régional, en ce sens que ces autorités seraient les acteurs privilégiés pour déterminer les choix des développements concrets, la fixation des priorités correspondant aux réalités locales et la détermination des solutions. Sur ces points, le Comité des régions a notamment mis en relief le rôle essentiel des collectivités locales et régionales quant à l'adaptation du processus de planification aux pratiques déjà existantes³⁴⁴. Le Comité des régions a estimé qu'il est par conséquent préférable que la PEM soit « développée en tant

³⁴² Art. 192 TFUE ex-article 175 TCE.

³⁴³ Analyse d'impact (SWD(2013) 65, SWD(2013) 64 (résumé)) relative à une proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (COM(2013)0133), p.5, p.7, voir sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514064/IPOL-JOIN_NT\(2013\)514064_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/514064/IPOL-JOIN_NT(2013)514064_FR.pdf)

³⁴⁴ Paragraphe 29, *Impact local et régional*, Avis du Comité des régions sur la *Proposition de directive pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières*, op.cit.

qu'outil neutre³⁴⁵ », afin d'éviter la fixation « de priorités descendantes³⁴⁶ ». La position du Comité des régions et des Etats membres traduit les risques d'une planification trop centralisée. L'extension du processus à l'ensemble du territoire maritime pourrait empiéter sur les compétences locales des collectivités des Etats membres. Dans le même temps, du point de vue de l'efficacité, cette planification pourrait enrayer les réalités locales et ne pas répondre aux aspirations concrètes des parties concernées.

2- *L'intérêt de la distinction des zones côtière et maritime au Brésil, Cap-Vert et Sénégal*

La réticence du Comité des régions sur la première proposition de Directive européenne démontre deux points cruciaux du processus de planification : la souveraineté des Etats dans la conduite des politiques publiques et les risques d'inefficacité d'une planification trop centralisée. Ces réserves du Comité des régions européen sont également valables pour le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil.

Dans la région de l'Afrique de l'Ouest, les conflits de délimitation des frontières maritimes qui ont marqué les Etats de cette région révèlent encore des velléités d'accaparement des espaces que le processus de planification pourrait induire. Le Sénégal a traversé plusieurs années de conflits de partage de sa frontière maritime avec la Guinée-Bissau, la Gambie et le Cap-Vert. Pour parvenir à la résolution de ces conflits pour le cas de la délimitation de la frontière maritime les Etats sont parvenus à délimiter leurs frontières par la ratification de traités communs³⁴⁷. Le conflit opposant la Guinée Bissau au Sénégal a abouti à une zone commune impliquant une exploitation conjointe des ressources naturelles.

En effet, le premier conflit qui a opposé le Sénégal à la Guinée-Bissau³⁴⁸ découle de la dénonciation d'une entente agréée sur les frontières maritimes entre les deux puissances coloniales, le Portugal et la France, portant sur la délimitation de frontières maritimes³⁴⁹. Cette affaire qui a connu plusieurs rebondissements devant les tribunaux internationaux n'a été conclue que le 14 octobre 1993 avec l'adoption d'un nouvel Accord³⁵⁰ entre les deux Etats,

³⁴⁵ Paragraphe 16, *Ibid.*

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ Voir notamment le Traité portant délimitation des frontières maritimes avec la République de Gambie, signé à Banjul, le 4 juin 1975 et entré en vigueur le 27 août 1976, et le Traité sur la délimitation de la frontière maritime avec la République du Cap-Vert, signé à Dakar, le 17 février 1993 et ratifié le 1er octobre 1993.

³⁴⁸ Tribunal arbitral pour la délimitation de la frontière maritime Guinée-Bissau/Sénégal-Sentence du 31/07/1989, publiée dans *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 1990, n°1, pp.204-277.

³⁴⁹ N'GOUAH-BEAUD Paul, « Les accords de délimitation des espaces maritimes africains, leur partage et leurs typologies : vers une reconnaissance internationale », *Présence africaine*, 2000, n°161-162, p.120, pp.104-142.

³⁵⁰ Accord de gestion et de coopération entre le Gouvernement de la République du Sénégal et le Gouvernement de la République de la Guinée-Bissau du 14 octobre 1993, entré en vigueur le 21 Décembre 1995, *Bulletin du*

lesquels Etats ont convenu d'exploiter conjointement les espaces maritimes. La zone commune maritime établie par cet Accord est située entre les azimuts 268° et 220° à partir du Cap Roxo. Elle exclut les mers territoriales de chacun de ces Etats, tout en prévoyant la possibilité de pêche artisanale piroguière dans les parties des mers territoriales comprises entre 268° et 220°³⁵¹.

Au Cap-Vert, la délimitation de la frontière maritime avec la République islamique de Mauritanie s'est opérée par voie d'Accord en septembre 2003³⁵². Mais au-delà de ces accords de délimitations des frontières maritimes, les eaux marines entre ces Etats frontaliers connaissent des utilisations communes entre les ressortissants de ces Etats notamment en matière de pêche. Ces activités sont soit l'objet de Protocoles entre les Etats, soit exercées illicitement³⁵³.

Il ressort de ce contexte spécifique du Sénégal et du Cap-Vert, que la souveraineté dans leurs eaux marines est encore une question cruciale. L'élaboration d'une PSM devra à cet égard délimiter un espace pertinent sans ouvrir la brèche d'une perte de contrôle sur leur territoire maritime.

Au Brésil, l'intérêt de la distinction entre l'échelle locale et la structure nationale, réside dans le risque de l'élaboration d'une PSM trop centralisée ne prenant pas en compte les réalités locales. La structure organique de cet Etat fédéral où les Etats fédérés et l'Union Fédérale partagent des compétences communes tout en détenant une certaine autonomie, commande de définir le cadre d'intervention des autorités concernées et la mise en synergie des actions locales avec le processus global.

Pour l'ensemble de ces pays l'intérêt de la distinction entre zone côtière et zone maritime réside dans la sauvegarde de l'enjeu complexe des compétences locales et le niveau national. La maritimisation de la GIZC pourrait constituer le vecteur de la réduction de l'autonomie des entités locales (cas au Brésil), voire de résurgence des craintes d'une réappropriation d'un territoire maritime dont les frontières sont encore poreuses (cas du Sénégal et du Cap-Vert).

Paragraphe 2 : Une planification inévitablement fonctionnelle découlant des compétences finalisées au-delà de la mer territoriale

Droit de la Mer, 1996, n°31, division des affaires maritimes et du droit de la mer bureau des affaires juridiques, pp.42-63.

³⁵¹ Art.1, Accord de gestion op.cit.

³⁵² Traité sur la délimitation de la frontière maritime entre la République islamique de Mauritanie et la République du Cap-Vert, signé le 19 Septembre 2003 à Praia (Cap-Vert), non encore en vigueur, Droit de la mer, Bulletin n°55, Division des affaires maritimes et du droit de la mer, Nations Unie, 2006, pp.36-41.

³⁵³ Voir chapitre 3, infra.

En tant qu'un processus d'organisation des activités sur les espaces maritimes, la PSM ne peut être mise en œuvre que dans les zones où l'Etat côtier dispose de droits de juridiction³⁵⁴. Ainsi qu'il a été démontré précédemment, en mer territoriale aucune réticence particulière ne s'oppose à la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement. Les zones de droits souverains consacrent des compétences sur la ressource. Il faudra rappeler la composition des droits dans les zones au-delà de la mer territoriale (**A**), avant d'envisager les possibilités de mise en œuvre d'une PSM qui permet non seulement la protection de l'environnement mais aussi qui s'articule avec les spécificités de ces espaces (**B**).

A- L'emprise des droits souverains sur le processus de PSM

Il sera question d'analyser la composition du droit des Etats dans les eaux au-delà de la mer territoriale (**1**), afin de déduire leurs conséquences sur le processus de planification (**2**).

1- La composition du droit des Etats dans les espaces au-delà de la mer territoriale

Au-delà de la mer territoriale, la CNUDM consacre des droits souverains aux Etats dans les zones maritimes. Ces zones se composent de la Zone Economique Exclusive (ZEE) qui comprend la zone contiguë (ZC) et le Plateau Continental (PC).

La ZEE s'étend jusqu'à deux cents milles marins de la ligne de base³⁵⁵. La zone contiguë est une zone tampon qui se situe entre la mer territoriale et la ZEE et ne peut s'étendre au-delà des vingt-quatre milles marins de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale³⁵⁶. C'est une zone qui permet d'assurer la continuité des poursuites contre les infractions aux lois et règlements de l'Etat côtier commises dans la mer territoriale. Ces infractions concernent les matières douanière, fiscale, sanitaire, ou d'immigration. Si on se limite à l'interprétation textuelle des compétences spécifiquement reconnues à l'Etat côtier dans cette zone, on pourrait conclure que celle-ci n'est pas destinée à la mise en œuvre des stratégies de planification³⁵⁷. Le texte n'évoquant ni les droits territoriaux ni les droits souverains sur la ressource.

A l'intérieur de la ZEE, l'Etat côtier dispose de droits souverains pour toutes les questions économiques et environnementales. Ces droits portent sur les fonds marins, le sous-sol et les

³⁵⁴ MAES Frank, op.cit.

³⁵⁵ Art. 57, CNUDM

³⁵⁶ Art. 33, CNUDM

³⁵⁷ MAES Frank, op.cit

eaux surjacentes. L'Etat côtier peut entreprendre des activités aux fins d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, vivantes ou non vivantes³⁵⁸. D'autres États bénéficient d'un ensemble de droits que la Convention sur le droit de la mer leur reconnaît.

Premièrement, les Etats tiers bénéficient de la liberté de la navigation. Cette liberté comprend la liberté de survol, de pose de câbles sous-marins et de pipelines, des opérations d'exploitation des navires, d'aéronefs et autres utilisations internationalement licites³⁵⁹. Les activités exerçables par d'autres Etats ne doivent pas porter atteinte aux droits économiques et écologiques de l'Etat côtier.

Deuxièmement les Etats peuvent également bénéficier des droits de pêche sur accord de l'Etat côtier dans les conditions prévues par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer. Cette dualité entre les droits de l'Etat côtier et les droits d'autres Etats fait de la ZEE une zone partagée où s'exercent potentiellement des usages émanant d'autres acteurs étatiques. Le partage de la zone exercée avec des compétences différenciées exige une mise en compatibilité entre ces différents usages. Cette mise en compatibilité suppose l'élaboration d'une stratégie commune dans le contexte d'une planification intégrée. En matière d'exploitation des ressources biologiques par exemple la question est particulièrement prégnante. L'article 62 alinéa 2 de la Convention sur le droit de la mer prévoit que l'Etat côtier, après avoir déterminé sa capacité d'exploitation des ressources biologiques, lorsque celle-ci est inférieure au volume admissible des captures, doit autoriser par voie d'accords ou arrangements, l'exploitation du quota restant à d'autres Etats. Lorsque les stocks de poissons ou les espèces migratrices sont situés dans une ZEE partagée, la Convention invite les Etats à coopérer, soit directement, soit par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, pour assurer une conservation et une mise en valeur optimale des ressources³⁶⁰.

Le plateau continental est la dernière zone où l'Etat côtier applique des droits de juridiction. Le Plateau Continental (CS) est le prolongement naturel du territoire terrestre de l'Etat côtier, et s'étend jusqu'à la limite extérieure de la marge continentale³⁶¹. L'Etat côtier dispose des droits exclusifs sur les ressources minérales et autres ressources non vivantes des fonds marins et du sous-sol ainsi que sur les organismes vivants appartenant à des espèces sédentaires³⁶². Les eaux surjacentes sont considérées comme faisant partie de la haute mer. D'autres Etats bénéficient de la liberté de la haute mer telle que définie par l'article 87 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Dans l'exercice de ses droits sur le plateau continental, l'Etat côtier ne

³⁵⁸ Art. 56, CNUDM

³⁵⁹ Art. 58, CNUDM

³⁶⁰ Art. 62-64, CNUDM.

³⁶¹ Art. 76, CNUDM.

³⁶² Art. 77, CNUDM.

doit pas porter atteinte aux droits et libertés reconnus à d'autres Etats³⁶³. D'autres Etats disposent de la liberté de la navigation, de la liberté de pêche, d'installation d'île artificielle, de la recherche scientifique³⁶⁴. De plus, la colonne d'eau de haute mer à laquelle la Convention ne consacre aucun statut juridique, interdit toute revendication de souveraineté³⁶⁵. Ces « discontinuités juridiques »³⁶⁶ déterminent la nature et la portée de la PSM dans les zones maritimes.

2- Des droits favorisant une planification économique

A la lecture des droits reconnus aux Etats dans les zones situées au-delà des zones côtières, force est de constater que ceux-ci sont particulièrement marqués par leur tropisme économique. Cette orientation est valable tant pour les ressources vivantes que pour les ressources non vivantes. S'agissant des ressources non vivantes, celles-ci touchent les activités comme l'exploitation d'hydrocarbures, les extractions de minerais ou encore l'installation de fermes éoliennes. Le sol et le sous-sol marin du plateau continental sont le siège du développement d'activités économiques. L'exclusivité des droits de l'Etat côtier dans ces zones, interdit y compris pour des motifs écologiques, l'intervention d'autres Etats, de nature à contrarier l'exercice de ces droits souverains. Les demandes croissantes d'extension du plateau continental par les Etats sont l'une des manifestations de ces enjeux économiques. Les différents zonages opérés par la Convention sur le droit de la mer sont un compromis permettant de résoudre ces conflits motivés par l'accaparement des ressources³⁶⁷.

En matière de pêche par exemple la Convention favorise une exploitation maximale des taux admissibles de capture. A défaut, elle fait obligation aux Etats côtiers de permettre conformément à leur capacité technologique, ladite exploitation à d'autres Etats. Cette exigence de la Convention marque la dimension économique des droits souverains. Droits qui visent à permettre à d'autres Etats, notamment les Etats en développement ou les Etats non dotés d'une ouverture maritime, de garantir l'accès aux ressources marines. Les droits finalisés des Etats dans la partie maritime impliquent une planification sectorielle. Cette sectorisation limite considérablement l'intégration environnementale dans les processus de planification.

³⁶³ Art. 78, CNUDM.

³⁶⁴ Art. 88, CNUDM.

³⁶⁵ Art. 89, CNUDM.

³⁶⁶ DROBENKO Bernard, op.cit.

³⁶⁷ GALLETI Florence, « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour des États en développement ? », *Mondes en développement*, 2011 n°154, vol. 2, p. 121-136. DOI : 10.3917/med.154.0121.

La coopération permet l'intégration spatiale face à la segmentation des espaces maritimes. Le cadre de coopération permet de définir des règles communes nécessaires à la prise en compte de l'environnement dans les processus de planification. La particularité de l'organisation régionale de l'Union européenne est un facteur de facilitation de la coopération dans le cadre de la PSM. Le contexte régional des deux côtés de l'Atlantique est assurément différent. L'Union européenne se caractérise par son intégration normative. Dans le cadre de l'Union africaine ou au Brésil, la coopération repose sur la voie d'accords ou simplement sur des documents d'incitation politique. Dans le cadre de l'Union africaine, on note des perspectives d'intégration spatiale par la création de zone économique exclusive commune. A l'échelle de l'Union européenne, la coopération régionale permettant de créer une approche spatiale intégrant la dynamique des écosystèmes a été concrétisée grâce à la Directive 2008/56/CE « Stratégie pour le milieu marin », instrument qui reconnaît entre autres les régions marines et les sous régions marines (1). Sur les deux façades de l'Atlantique tropical, la situation est assurément différente. La coordination des échelles spatiales au Brésil touche spécifiquement les zones relevant de la compétence de l'Union Fédérale et des Etats fédérés, ou entre Etats fédérés partageant des frontières maritimes. Du côté de l'Afrique de l'Ouest en plus du cadre régional de la Convention d'Abidjan et de la politique maritime de l'Union africaine, les Etats voisins peuvent recourir à une coopération bilatérale (2).

- 1- Le cadre européen de la coopération intégrée : la DCSMM et les Conventions sur les mers régionales

La prise en compte de l'environnement dans les processus de planification nécessite de maîtriser la diversité des situations dans les régions concernées, surtout lorsque celles-ci sont des zones partagées. La Directive de l'Union européenne sur la PEM envisage des mesures de coopération dans la mise en œuvre de la PSM³⁶⁸. Cette coopération peut concerner non seulement les Etats membres de l'Union européenne mais aussi les Etats tiers. Des exemples de planification sectorielle commune ont ainsi pu être observés à l'échelle des Etats membres de

³⁶⁸ Art. 11 et 12 de la Directive européenne 2014/89/CE

l'Union européenne à l'instar de l'expérience franco-belge en mer du Nord³⁶⁹ ou encore entre l'Allemagne et les Etats bordant la mer Baltique³⁷⁰.

Dans le cadre de l'Union européenne, deux instruments fondent l'assise juridique de la coopération intégrée pour la protection des mers : les Conventions sur les mers régionales et la Directive-cadre 2008/56/CE, « Stratégie pour le milieu marin ». Les conventions sur les mers régionales sont des cadres juridiques de coopération traduisant une réalité géographique caractérisée par des mers fermées ou semi fermées³⁷¹. Les Etats qui bordent ces mers ont intérêt à les protéger compte tenu de la configuration géographique et de l'interdépendance naturelle née de cette situation géographique. On dénombre dix-huit Conventions et plans d'action pour les mers régionales correspondant à chaque partie des océans. On énumère ainsi : la mer Méditerranée, la mer Noire, la mer Rouge, et le golfe d'Aden, le Pacifique du Sud, le Pacifique du Sud-Est, le Pacifique du Nord-Ouest, les Caraïbes, la région du Koweït, les mers d'Asie du Sud-Est, les mers de l'Asie du Sud, l'Afrique Orientale, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale, l'Atlantique du Sud-Ouest, l'Océan Arctique, la mer Baltique, la Mer du Nord et l'Atlantique du Nord-Est³⁷². L'Union européenne est partie à trois Conventions sur les mers régionales, la Convention de Barcelone de 1976 pour la mer Méditerranée, la Convention Helsinki pour la mer Baltique de 1992 et la Convention Oskar de 1992 pour la mer du Nord³⁷³. Le cadre stratégique de coopération pour la mise en œuvre de l'espace à protéger s'étend à la mer régionale. Pour autant, cette unité géographique à protéger n'est pas définie par les textes. L'idée sous-jacente qui découle de la délimitation de cet espace est que la mer régionale recouvre une dimension géopolitique des frontières administratives entre les Etats qui bordent ces mers. Cette délimitation administrative constitue l'une des insuffisances de cette coopération intégrée pour laquelle on peut notamment regretter l'absence de prise en compte des grands écosystèmes marins ou encore des écorégions marines³⁷⁴.

Les écorégions marines sont l'une des grandes innovations qu'apporte la Directive 2008/56/CE. Selon l'article 3 (2) de cette directive, les régions et les sous-régions marines constituent des

³⁶⁹ QUEFFELEC Betty, « Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge », *Développement durable et territoire*, [En ligne], 2013, Vol. 3, n° 3, DOI : 10.4000/developpementdurable.9402.

³⁷⁰ BACKER Hermann, "Transboundary maritime spatial planning: a Baltic Sea perspective", *Journal of Coastal Conservation*, 2011, n°2, Vol. 15, pp. 279–289.

³⁷¹ On rappelle ici, que selon l'article 122 de la CNUD, on entend par mer fermée ou semi fermée, « un golfe, un bassin ou une mer entourée pas plusieurs Etats et reliées à une autre mer ou à l'océan par un passage étroit ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs Etats ».

³⁷² Voir toutes les mers régionales dans l'Annexe 8 : Tableau étude d'impact dans les Conventions sur les mers régionales.

³⁷³ Voir chapitre infra, la PSM et les territoires écologiques.

³⁷⁴ Lefebvre Christophe, « Protection et préservation du milieu marin : « les apports des Conventions régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 8 | octobre 2010, voir sur <https://journals.openedition.org/vertigo/10288#quotation>

zones fonctionnelles « déterminées sur la base de caractéristiques hydrologiques, océanographiques et biogéographiques ». Ces régions marines comprennent alors les mers régionales en tant qu'espace géographique mais aussi les sous-régions marines comprises comme des espaces écologiques. Il convient dès lors de considérer que cette Directive vient compléter le dispositif du cadre général des Conventions sur les mers régionales en donnant une réalité juridique de la protection intégrée des écosystèmes marins sur la base de délimitation d'un territoire écologique à préserver.

2- Le cadre particulier de la coopération pour les Etats de la région de l'Atlantique tropical

La Convention d'Abidjan pour la protection de l'environnement en tant qu'instrument sur les mers régionales entre Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre, est l'instrument juridique central pour la coopération entre ses Etats membres. Le futur Protocole sur la GIZC marque un premier pas vers une coopération intégrée dans laquelle pourra s'inscrire la mise en œuvre d'une PSM intégrée. En plus du système d'Abidjan constitué par la Convention éponyme et ses Protocoles additionnels, les travaux de l'Union africaine vers une politique maritime intégrée pour ce continent, laissent également quelques perspectives en matière de création d'un cadre de coopération spatiale maritime.

L'Union africaine dans la Stratégie intégrée pour les mers à l'échelle du continent africain envisage, en effet, la création d'une zone exclusive maritime commune de l'Afrique (CEMZA). Cette zone commune permettrait à terme de faciliter la coopération entre les Etats et de renforcer les moyens de surveillance. La zone commune africaine a pour objectif de favoriser le commerce infra-africain, par l'élimination ou la simplification de procédures administratives en matière de transport. Cette zone constitue un cadre de coopération pour l'application de règles communes afin de renforcer la sécurité et la sûreté maritime, la protection de l'environnement, le contrôle de la pêche et des activités de maintien de l'ordre et de la défense³⁷⁵. Un groupe de travail spécial doit mettre sur pieds un dossier technique clarifiant la délimitation de cette zone. A l'heure actuelle les évolutions en ce sens demeurent timides. Le plan d'action fixait pour 2018, l'apparition du dossier technique de mise en œuvre de cette stratégie. Ce dossier technique ainsi que les modalités de délimitation de cette zone sont encore attendus.

Sur le plan national, le Sénégal et la Guinée Bissau ont créé par voie d'accord une zone commune permettant une cogestion des activités maritimes. Cet Accord consacre des compétences dans des domaines différents à chacun des Etats, pour ce qui est de l'autorisation d'activités de chaque côté de la zone. Dans cet accord, le Sénégal est compétent en matière de

³⁷⁵ Stratégie africaine Horizon 2050, op.cit, p. 17.

pêche et la Guinée Bissau en matière d'hydrocarbures. Cet exemple touche un point essentiel qui devrait être pris en compte dans le cas d'une planification marine envisagée par le Sénégal.

Chapitre 2 : La PSM face à la multiplicité des « territoires écologiques »

Ces deux dernières décennies, des nouveaux types de zonages en mer se sont multipliés du fait de l'impérieuse nécessité de la protection de l'environnement marin. Ces zonages écologiques empruntent des désignations variées³⁷⁶ et posent l'enjeu de leur articulation avec la PSM. Le processus de PSM devant lui-même aboutir à l'élaboration d'autres plans et à un zonage des utilisations, il faudra envisager au-delà de l'articulation entre ces différents zonages, l'incidence que leur multiplication peut induire sur l'accès aux espaces maritimes.

Les zones de protection de l'environnement marin, fédérées sous la notion d'Aire Marine Protégée (AMP) font partie du paysage politique et nourrissent les engagements volontaristes des Etats au sein des forums internationaux³⁷⁷. Les différents cycles de conférences internationales après Rio (Johannesburg³⁷⁸, Durban³⁷⁹, Aichi³⁸⁰), ont été à maintes reprises l'occasion d'encourager les Etats à adopter des mesures de protection du milieu marin y compris par la création d'AMP. Selon la définition de l'UICN, une AMP est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par des moyens efficaces, juridiques ou autres, pour parvenir à la conservation à long terme de la nature, des services fournis par les écosystèmes associés et des valeurs culturelles³⁸¹ ». Sur la base de cette définition, la liste des Nations Unies sur le recensement des AMP à travers le monde a reconnu qu'en 2017, les AMP étaient au-dessus de leurs équivalents terrestres en termes de superficie, aboutissant à un bilan à l'échelle du globe d'environ 7,27 %³⁸². Les travaux de l'UICN auxquels on doit reconnaître une

³⁷⁶ Selon les institutions diverses identifications d'espace vulnérables ont été entamées. On peut citer à ce titre les Ecosystèmes Marins Vulnérables (EMV) identifiés dans le cadre de la FAO, des Aires d'Importance Ecologique et Biologique (AIEB) de la CDB ou encore des Zones Marines Particulièrement Sensibles (ZMPS) de l'OMI. Voir *para infra*.

³⁷⁷ RODARY Estienne et MILAN Johan, « Extension et diversification des aires protégées : rupture ou continuité ? », in *Aires protégées, espaces durables ?* Marseille, IRD, 2009, p. 33 ; BONNIN Marie, LAË Raymond, BEHNASSI Mohamed, « Toujours plus d'aires marines protégées ! », in BONNIN Marie, LAË Raymond, BEHNASSI Mohamed (dir.), *Aires marines protégées ouest-africaines. Défis scientifiques et enjeux sociétaux*, Marseille, IRD, 2015, 213 p., p.7.

³⁷⁸ Paragraphe 32.c, Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, 26 août septembre 2002.

³⁷⁹ Le thème de la V^e Congrès mondial sur les parcs de l'UICN : *Bénéfices par-delà les frontières*, Durban 8-18 septembre 2003.

³⁸⁰ Objectif 11 d'Aichi, biodiversité 2011-2020, « D'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin », adoptés lors de la 10^{ème} Conférence des Parties (COP) du 10- 29 octobre à Nagoya.

³⁸¹ DUDLEY Nigel, "Guidelines for applying Protected Areas Management Categories", Gland, Switzerland: IUCN, 2008, p.86.

³⁸² UNEP-WCMC, « Liste des Nations Unies des aires protégées 2018 Supplément sur l'efficacité de la gestion des aires protégées », *UNEP-WCMC : Cambridge*, Royaume-Uni, 2018, 72 p., p. 40-42.

étude particulièrement approfondie sur cette question, fournissent une définition juridico-politique de la notion d'AMP. S'il faut extraire de cette définition les composantes purement juridiques, il s'en dégage que pour être considérée comme une AMP, des critères cumulatifs doivent être remplis pour caractériser un espace destiné à l'application de mesures de conservation. Il s'agit respectivement de la délimitation par un acte officiel d'un espace, la reconnaissance de celui-ci par les entités concernées et l'application des objectifs de conservation par des instruments juridiques. Il est constant que sur la base de cette approche normative, il est bien difficile de caractériser l'ensemble des zonages existants en mer dont l'objectif direct ou indirect est de protéger l'environnement. Ce d'autant plus qu'avec la généralisation de l'objectif de développement durable qui irrigue les politiques publiques, le recours au zonage comme moyen de conservation de l'environnement a progressivement muté vers une approche en réseau tendant à reconnecter les îlots de conservation désignés par les scientifiques et considérés comme nécessaires à la préservation de la biodiversité. Penser dès lors la protection de l'environnement par l'élaboration de plans d'aménagement en mer, requiert un élargissement du spectre au-delà de la vision stricte des AMP, afin de s'interroger sur la nécessité et la portée de leur prise en compte dans le plan de PSM. Les aires de protection marine sont nombreuses. En effet, dans une large mesure les zonages maritimes ont un lien direct ou indirect avec la protection du milieu marin. Les « voies de séparation du trafic maritime » imposées par la Convention COLREG³⁸³, les « zones spéciales » issues de la Convention MARPOL³⁸⁴, ou encore les « zones de sécurité » autour des installations et ouvrages en mer prévues par la CMB³⁸⁵, participent de la sécurité maritime et de la protection du milieu marin. A côté de ces zonages, on distingue également la catégorie traditionnelle des aires de conservation spécifiquement attachées à la protection de la nature. Les territoires écologiques sont alors entendus ici comme l'ensemble de zonages existant en mer, qui par leur finalité directe ou indirecte consacrent des compétences écologiques aux Etats ou aux organisations internationales.

Le Rapport de « Rio +20 », réaffirme avec les Etats l'objectif d'adopter « des mesures de conservation des zones spécifiques, y compris la création d'AMP [afin d'atteindre d'ici l'horizon 2020] au moins 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes³⁸⁶ ... ». Cette dynamique est à mettre en lien avec d'autres incitations sectorielles

³⁸³ Voir notamment les dispositions du Règlement 10 de la Convention sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer du 20 octobre 1972, entrée en vigueur le 15 juillet 1977.

³⁸⁴ Voir Annexe I de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, adoptée le 2 novembre 1973, entrée en vigueur le 2 octobre 1983. Cette convention a fait l'objet de plusieurs protocoles, dont le protocole de 1978 qui intègre la convention initiale en intégrant, le protocole de 1997- Annexe VI- eaux usées), entrée en vigueur le 19 mai 2005.

³⁸⁵ Art. 60. 5 de la CNUDM.

³⁸⁶ Rapport Conférence des Nations Unies sur le développement durable, « Rio +20 », 19 juin 2012, § 177.

de désignation d'aires vulnérables par rapport à certaines activités maritimes. Dans le domaine de la pêche, le Fonds des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a adopté en réponse à la Résolution des Nations Unies³⁸⁷, un guide international sur la gestion de la pêche profonde qui comprend la désignation des écosystèmes marins vulnérables (EMV³⁸⁸) dans lesquels les pêcheries doivent faire l'objet de mesures spéciales. Dans le domaine du transport maritime, les zones maritimes particulièrement vulnérables (AMPS)³⁸⁹, mises en place par une résolution de l'OMI de 2005³⁹⁰, viennent s'ajouter aux zones spéciales déjà prévues dans le cadre de la convention MARPOL³⁹¹. L'ensemble de ces zones dans lesquelles les Etats exercent une souveraineté au nom de la protection de l'environnement, constitue de nouveaux « territoires écologiques », qui élargissent assurément l'emprise spatiale des Etats en mer.

Dans un souci de clarification, il faut souligner que les « territoires écologiques », sont différents du « territoire » traditionnel qui est l'espace à l'intérieur duquel l'Etat exerce l'ensemble des compétences propres à la souveraineté³⁹². La question est de savoir quelle conséquence juridique pourrait découler de la fusion de ces différentes formes de territorialité dans le plan de PSM qui apparaît comme le paroxysme de l'intégration spatiale en mer ?

Pour analyser les incidences spatiales de cette agrégation des espaces écologiques dans le plan de PSM, notre approche consistera à présenter la diversité des statuts juridiques des espaces de conservation en mer (**Section 1**), ainsi que les modalités d'articulation de ces zonages dans le plan de planification, qui par sa globalité comportera un risque d'instrumentalisation en archétype de territoire en mer (**Section 2**).

Section 1 : La PSM, cadre fédérateur des « territoires écologiques »

L'objectif de protection de l'environnement supposerait que le plan issu de cette planification intègre l'ensemble des zonages écologiques existants ou en projection. Cette exigence relèverait non seulement du bon sens, mais aussi d'une obligation légale liée au statut juridique de la zone protégée. La protection des écosystèmes marins vulnérables ou particuliers, est une obligation

³⁸⁷ Résolution des Nations Unies 59/25, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 novembre 2004, voir le document sur http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/25&Lang=F

³⁸⁸ Plus connu sous leur acronyme anglais VME pour "Vulnerable Marine Ecosystem".

³⁸⁹ Plus connu sous leur acronyme anglais PSSA pour "Particularly Sensitive Sea Areas".

³⁹⁰ Résolution de l'OMI A.982 (24), du 1^{er} décembre 2005, « Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables » texte à retrouver sur le : <http://www.imo.org/fr/OurWork/Environment/PSSAs/Documents/A%2024-Res.982.pdf>

³⁹¹ Il s'agit des zones maritimes qui pour des raisons techniques liées à leur situation océanographique et écologique, ainsi qu'au caractère particulier de leur trafic maritime, appellent l'adoption de méthodes obligatoires particulières pour prévenir la pollution des mers. Conformément la Convention Marpol, ces zones spéciales bénéficient d'un niveau accru de protection par rapport aux autres zones maritimes.

³⁹² DUPUY Pierre-Marie, op.cit, p.32.

posée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer³⁹³. La création d'une zone de conservation est à ce titre sous tendue par l'idée de préserver sa spécificité contre les risques auxquels certaines activités maritimes l'exposent. En toute logique, cet objectif de préservation devrait être poursuivi dans le cadre global du processus de planification. Mais la continuité de cette obligation de protection de la zone de conservation dans le plan de la PSM implique nécessairement l'obligation de son intégration dans le plan de PSM. Selon le statut des zones de conservation il pourrait s'agir d'une simple obligation de prise en compte non contraignante ou d'une prise en compte qui s'impose en vertu d'une exigence légale. Le statut de la zone protégée constitue alors un critère déterminant de l'obligation à intégrer les plans de PSM, notamment lorsque l'instrument juridique qui fonde la création desdites zones est un texte contraignant. Les aires de conservation issues des incitations d'instances internationales ont un statut juridique particulièrement flou, qui n'implique pas automatiquement de contrainte juridique. Il sera alors question de distinguer les zones de conservation fondées statutairement sur des instruments juridiques normatifs (**Paragraphe 1**), des zones de conservation dont la prise en compte repose sur des instruments juridiques non contraignants (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les zones de conservation fondées sur des instruments juridiques normatifs

L'Europe impose la prise en compte des AMP dans la PEM via la Directive-cadre 2014/89/UE (A). L'intégration des territoires écologiques dans toute planification est essentielle pour permettre la cohérence des objectifs de protection avec les autres usages existants. Partant, il faudra faire le point sur les territoires écologiques dans les cas d'études comme un premier pas vers la reconnexion de ces espaces dont la PSM constituerait le stade le plus intégré (B).

A- Les aires de conservation en Europe

La politique européenne en faveur de la préservation de la nature sauvage et des espèces a été entamée dès le milieu des années 1970 avec l'adoption de la Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages³⁹⁴. Au cours des années 1990, la Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats

³⁹³ Art. 194 CMB.

³⁹⁴ Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 103, du 25 avril 1979, p.1-18

naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages³⁹⁵, va compléter le dispositif des règles européennes relatives à la conservation (1). A côté de ces textes, il existe également d'autres instruments externes à l'UE qui découlent principalement des conventions et plans d'action sur les mers régionales, lesquels prévoient la conservation d'écosystèmes « remarquables » (2).

1- Les zones de conservation issues des Directives Oiseaux-Habitats

Les Directives européennes relatives à la conservation des espèces et de la nature sauvage, dénommées sous les appellations de Directive « Oiseaux » et Directive « Habitats », s'inscrivent dans une démarche visant à ralentir l'extinction des espèces et la destruction des habitats représentatifs. Ces deux directives sont complémentaires et mettent en avant la nécessité de protéger les espaces et les espèces³⁹⁶. Elles participent de l'approche européenne à l'incitation internationale pour la préservation de la biodiversité. Elles sont le pendant communautaire de plusieurs instruments internationaux. La Convention internationale de Paris du 18 octobre 1950 pour la protection des Oiseaux sauvages³⁹⁷, la Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale dite « Convention RAMSAR³⁹⁸ », la Convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage³⁹⁹, la Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la vie sauvage et au milieu naturel de l'Europe⁴⁰⁰ et la Convention sur la diversité biologique de 1992⁴⁰¹.

La Directive 79/409/CE, reprend les grandes articulations des conventions sur la protection des espèces sauvages en imposant des prescriptions sur les méthodes de chasse et de capture de certaines espèces (annexe IV), ou en posant des mesures d'interdiction pour la vente, le transport ou encore la détention de certaines espèces (annexe III). La Directive Habitats poursuit, dans une approche plus « contemporaine⁴⁰² », les exigences de la Convention de Rio qui impose aux Parties de conserver la biodiversité, par l'établissement d'un système de zones

³⁹⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206, du 22 juillet 1992, p.7

³⁹⁶ LE CORRE Laurent, « Réseau Natura 2000 : constitution, régime de protection », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 26 septembre 2016, n° 3820.

³⁹⁷ Convention internationale pour la protection des oiseaux, signée à Paris le 18 octobre 1952 et entrée en vigueur le 17 janvier 1963.

³⁹⁸ Convention relative aux zones d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, signée le 2 février 1971, à Ramsar, entrée en vigueur le 21 décembre 1975.

³⁹⁹ Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée le 23 juin 1979 à Bonn et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983.

⁴⁰⁰ Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979, signée à Bern et entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982.

⁴⁰¹ Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, signée à Rio et entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

⁴⁰² LE CORRE LAURENT, op.cit.

protégées⁴⁰³. Cette dernière directive établit un réseau de protection des espèces et des espaces. Les deux directives promeuvent une action continue des Etats, impliquant des contrôles sur la gestion des espèces et des habitats. Par un système de nomenclature décliné dans les annexes, les espèces et les espaces à protéger sont à la base de la création des zones de préservation. Deux types de zones sont établis par ces directives : les « Zones de Protection Spéciale (ZPS) » et les « Zones Spéciales de Conservation (ZSC) ».

Les « Zones de Protection Spéciale », établies par la Directive 79/409/CEE, (annexe I), sont des espaces protégés et délimités en raison de leur spécificité, dans lesquels les politiques d'aménagement doivent être conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur de la zone. L'article 4 de cette Directive impose aux Etats membres de classer en ZPS la zone géographique maritime et terrestre la plus appropriée en superficie, pour la conservation des espèces mentionnées à l'annexe I. Pour y parvenir, les Etats doivent tenir compte « des espèces menacées de disparition, des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats, des espèces considérées comme rares et d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leurs habitats ». Ces ZPS sont élaborées sur la base de la liste des Zones Importantes pour la Conservation des oiseaux (ZICO). Bien que dans l'étendue des ZPS de l'article 4, la Directive reste assez évasive, (« les Etats classent notamment la zone de protection spéciale en fonction des territoires les plus appropriés ...»), il ressort de la position désormais constante de la jurisprudence européenne que la valeur écologique doit primer les intérêts d'ordre économiques et sociaux⁴⁰⁴.

La « Zone Spéciale de Conservation » quant à elle, est définie par l'article premier alinéa (1) de la directive Habitats comme « un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné ». Cette ZSC concerne spécifiquement les habitats naturels d'intérêt communautaire tels qu'énumérés à l'annexe I de la directive. Cette même directive prévoit une deuxième catégorie d'habitats dont la conservation repose sur un régime de désignation. Cette catégorie concerne les espèces animales et végétales d'intérêt communautaire visées à l'annexe

⁴⁰³ Article 8-a de la CDB, « *Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : (...) Etablit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique* ».

⁴⁰⁴ Voir à ce sujet arrêt du 2 août 1993, Commission c/Royaume d'Espagne, aff. C-355/90, voir également commentaire Sadeleer, Nicolas, L'étendue du pouvoir discrétionnaire des Etats membres en ce qui concerne la désignation des zones affectées à la protection de l'environnement (obs. sous C.J.C.E. du 2 août 1993, aff. C-355/90, Commission c. Espagne), aménagement-environnement n°4, 1993, p. 231-237.

II. Les espèces de l'annexe II sont complémentaires de l'annexe I ce qui participe de la mise en cohérence de la protection des espèces et des espaces⁴⁰⁵.

Sur les aspects procéduraux, une distinction nette s'opère entre ces deux instruments juridiques. Alors que la Directive « oiseaux » est restée peu prolixe sur la procédure de désignation des ZPS, la Directive « habitats » semble avoir tiré les conséquences du silence du texte précédent⁴⁰⁶. La Directive « oiseaux » pose comme principale exigence procédurale de désignation d'une ZPS, l'obligation pour les Etats membres d'adresser à la Commission toutes « les informations utiles » en vue d'aider celle-ci à constituer et à coordonner à l'échelle européenne l'ensemble des zones de protection pour les besoins de la conservation des espèces concernées⁴⁰⁷.

La procédure de désignation d'une ZSC telle que préconisée par la directive Habitats est davantage détaillée. Conformément à l'article 4 de la directive 92/43/CEE, chaque Etat membre doit sur la base des critères définis à l'annexe III, proposer à la Commission une liste de sites indiquant les types d'habitats et les espèces qu'ils abritent. Cette liste est accompagnée d'informations concernant les données scientifiques ayant permis d'appliquer les critères de désignation de celui-ci. Ces informations sont complétées par une carte du site, son appellation, et son étendue. La Commission à partir de cette première proposition établit un projet de liste. Les Etats membres dont les sites à protéger représentent plus de 5% du territoire, peuvent en accord avec la Commission, demander à celle-ci une application plus souple des critères de désignation tels qu'énoncés à l'annexe III. Dès qu'un site est inscrit sur la liste, il bénéficie des mesures de conservation nécessaires. A ce titre, tout plan ou projet de gestion susceptible d'affecter directement ou indirectement de manière significative individuellement ou en conjugaison avec d'autres projets les zones spéciales, doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences⁴⁰⁸.

La principale contribution de la Directive Habitats est l'instauration d'un système de réseau permettant de connecter les différentes zones écologiques européennes, notamment les zones de la directive Oiseaux et les zones qu'elle-même instaure. Ce système de conservation dénommé réseau Natura 2000, constitue à l'échelle européenne le cadre de connexion des aires protégées. L'article 3 qui est le fondement juridique du réseau Natura 2000 rappelle que « le [réseau Natura 2000] est formé par les sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, (...), [il] comprend également les zones de protection spéciale classées par les Etats en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE ».

⁴⁰⁵ Voir notamment le paragraphe liminaire de l'annexe II de la directive oiseaux op.cit.

⁴⁰⁶ LE CORRE LAURENT, op.cit.

⁴⁰⁷ Paragraphe 3 de l'article 4 de la Directive 79/409/CEE.

⁴⁰⁸ Art. 6, Directive 92/43/CEE, op.cit.

Actuellement, plus de 26.000 sites incluant le réseau Natura 2000 ont été identifiés dont 82% concernent le milieu marin⁴⁰⁹. La mosaïque créée par l'ensemble de ces zones de conservation européenne⁴¹⁰, aujourd'hui ne se compose pas seulement des zones dont la désignation découle des instruments internes à l'Europe, mais recouvre également des sites issus d'instruments régionaux notamment les conventions sur les mers régionales.

2- Les zones issues des Conventions sur les mers régionales

En plus des directives « Oiseaux » et « Habitats », les conventions sur les mers régionales constituent l'un des cadres concertés entre Etats riverains pour la protection du milieu marin. L'UE est Partie à trois conventions sur les mers régionales. La Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution du 16 février 1976, dénommée « Convention de Barcelone⁴¹¹ », la Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique du 9 avril 1992 dite « Convention Helsinki⁴¹² » et la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992, dite « Convention OSPAR ». Ces instruments sont le support de plans d'action pour la préservation des écosystèmes marins. La désignation de zones remarquables fait partie des stratégies de préservation des écosystèmes marins prônées par ces actions régionales.

La Convention de Barcelone qui est l'instrument le plus ancien du programme des mers régionales mis en place par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, dispose d'un plan d'action pour la Méditerranée dénommée « PAM ». Cette Convention réunit 21 Etats riverains de la Méditerranée et l'Union européenne. Parmi les protocoles associés à la Convention de Barcelone, on retrouve un Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique⁴¹³. Ce Protocole coordonné par le Centre d'action régional pour les aires spécialement protégées⁴¹⁴, met en place une liste d'Aires Spécialement Protégées d'Importance Méditerranéenne (ASPIM), bénéficiant d'une protection régionale. L'une des obligations générales imposées par cet instrument juridique est d'inviter les Parties à prendre « les mesures

⁴⁰⁹ Voir, *The Natura 2000 viewer* sur : http://www.natura2000.fr/sites/default/files/natura2000viewer_plaquette_anglais.pdf

⁴¹⁰ Carte des zones zone Natura 2000 milieu marin https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/rfmo_fr

⁴¹¹ La Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution adoptée à Paris le 16 février 1976 à Barcelone et entrée en vigueur le 12 février 1978.

⁴¹² Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, adoptée à Helsinki le 22 mars 1974 puis entrée en vigueur le 3 mai 1980. Cette convention a fait l'objet d'une modification le 9 avril 1992 laquelle est entrée en vigueur le 17 janvier 2000.

⁴¹³ Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, adopté le 10 juin 1995 par Conférence de plénipotentiaires sur la Convention de la mer Méditerranée contre la pollution. Ce Protocole remplace le Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée de 1982. Il est entré en vigueur le 12 décembre 1999.

⁴¹⁴ Article 24 du Protocole op.cit.

nécessaires pour protéger, préserver, et gérer de manière durable, respectueuse l'environnement, les espaces ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, notamment par la création d'aires spécialement protégées⁴¹⁵ ».

Les Aires Spécialement Protégées (ASP) sont des espaces traditionnels de conservation dont le processus de création et la reconnaissance dépendent pour l'essentiel des législations nationales. Le protocole pose quelques critères généraux de désignation des ASP. La zone ou le site devant justifier de la protection spéciale peut concerner les sites renfermant des écosystèmes marins et côtiers représentatifs, les habitats en danger de disparition, les habitats nécessaires à la survie, la reproduction et la restauration des espèces animales et végétales en danger, menacées ou endémiques, les sites d'importance particulière en raison de leur intérêt scientifique, esthétique, culturel ou éducatif⁴¹⁶. Lorsque le site est situé dans une zone sous la souveraineté ou la juridiction d'une Partie, aucune exigence particulière n'est imposée à celle-ci. Lorsque la zone est contiguë à la frontière d'une zone soumise à la souveraineté ou la juridiction d'un autre Etat Partie ou non au Protocole en revanche, ces Etats doivent coopérer en vue de parvenir à un accord sur les mesures à prendre. Ces mesures peuvent consister en la création d'une aire correspondante par l'autre Partie ou en l'adoption d'autres mesures appropriées.

Les ASPIM sont la grande innovation du Protocole qui à terme pourraient englober l'ensemble des ASP⁴¹⁷. L'objectif de création d'une liste d'espaces d'importance régionale de conservation est de promouvoir une coopération et une action intégrée entre les Etats en matière de gestion et conservation des espaces et des espèces menacées. Les critères de désignation des zones de la liste ASPIM sont prévus à l'article 8 du Protocole. Tout comme pour les ASP, la liste ASPIM concerne les sites d'importance pour la conservation des éléments constitutifs de la diversité biologique en Méditerranée, les sites renfermant les écosystèmes spécifiques ou des habitats d'espèces menacées d'extinction, ou représentant un intérêt particulier sur le plan scientifique, culturel ou éducatif. L'Annexe I du protocole fournit des détails supplémentaires sur les critères communs de désignation et d'inscription sur cette liste.

La proposition d'inscription à la liste des ASPIM est présentée par la Partie concernée lorsque l'aire est située sous sa souveraineté ou sa juridiction. Cette proposition doit être conjointe par deux ou plusieurs parties voisines lorsque la zone est située en tout ou partie en haute mer, ou concernant les zones où les limites de souveraineté ne sont pas encore définies⁴¹⁸. La demande est transmise au Centre d'Action Régional (CAR) pour les ASP qui après analyse des points focaux, la soumet à la réunion des parties contractantes qui doit approuver par consensus la

⁴¹⁵ Article 3 du Protocole, op.cit.

⁴¹⁶ Article 4.

⁴¹⁷ MONOD Kathleen, *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne*, Les cahiers du CRIDEAU, n°13, Pulim 2001, p. 16, pp. 168.

⁴¹⁸ Article 9 Protocole op.cit.

décision d'inscrire l'aire sur la liste des ASPIM⁴¹⁹. Une fois la zone inscrite dans cette liste, les Parties s'engagent à se conformer aux règles applicables aux ASPIM et à ne pas autoriser ni entreprendre d'activités allant à l'encontre des objectifs ayant motivé la création de ces zones. En 2017, on dénombrait 35 sites faisant l'objet d'une protection effective dans le cadre de la liste ASPIM⁴²⁰.

Dans les régions de l'Atlantique du Nord-est et en mer Baltique, les plans d'action pour la conservation de la biodiversité ne font pas l'objet de Protocole spécifique comme dans la Convention sur la Méditerranée. La stratégie pour la biodiversité de la Convention OSPAR a été adoptée à l'issue de la Déclaration de Sintra du 23 juillet 1998. Cette Déclaration a été l'occasion pour les pays signataires de s'engager à l'unanimité en vue d'adopter une annexe relative à la protection et à la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique de la zone maritime⁴²¹. L'Annexe V qui consacre cette stratégie est entrée en vigueur pour l'UE le 30 Août 2000. Sous cette nouvelle impulsion et appuyée par les engagements pris par la Commission OSPAR dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique⁴²², plusieurs AMP ont été désignées et inscrites dans la liste des zones protégées OSPAR⁴²³. La mise en œuvre de la stratégie biodiversité de la Convention OSPAR est assurée par la Commission biodiversité, organe de la Commission OSPAR. De plus, avec une compétence qui s'étend à la fois à l'intérieur des zones sous juridiction des Etats membres⁴²⁴, mais aussi en haute mer, le champ spatial de la Convention OSPAR est particulièrement étendu. A ce titre, la Convention OSPAR constitue l'un des premiers cadres régionaux à désigner des AMP au-delà des juridictions nationales.

En mer Baltique, la Convention d'Helsinki qui institue la Commission pour la protection de la mer Baltique⁴²⁵ (HELCOM), donne pouvoir à cette dernière de « promouvoir, en étroite collaboration avec les organismes publics (...), les mesures complémentaires visant à protéger l'environnement marin de la zone de mer Baltique⁴²⁶ ». Suivant l'article 15 de cette même Convention, « les Parties contractantes arrêtent individuellement et conjointement toutes les mesures qui s'imposent pour conserver les habitats naturels et la diversité biologique de la zone de la mer baltique et des écosystèmes côtiers sur lesquels elle exerce une influence, ainsi que pour protéger les processus écologiques ». Dans la perspective de donner pleine effectivité à

⁴¹⁹ Art. 9 op.cit.

⁴²⁰ Voir Atlas du Centre d'Activités Régionale pour les ASP : <http://www.rac-spa.org/fr/aspim>

⁴²¹ Section 2 de la Déclaration de Sintra, *Ecosystèmes et diversité biologique*, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2000, n°4-4, pp.487-493.

⁴²² ROCHETTE Juliette, DRUEL Elisabeth, « Les zones marines protégées en haute mer dans le cadre de la Convention OSPAR : état des lieux et perspectives d'avenir », *Iddri*, mars 2011, n°03, p. 6.

⁴²³ Voir carte interactive sur <https://odims.ospar.org/maps/1312>

⁴²⁴ Voir notamment, l'article 2.1 de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est, adoptée le 22 septembre 1992.

⁴²⁵ Article 19 de la Convention Helsinki, op.cit,

⁴²⁶ Article 20-e Convention Helsinki.

cette exigence qui par ailleurs n'était pas prévue dans la Convention initiale⁴²⁷, la Commission Helsinki a sur la base d'une Recommandation adoptée en 1994⁴²⁸, mis à la disposition des Parties un guide définissant les critères d'identification des aires protégées de la mer Baltique⁴²⁹.

En novembre 2007, lors de l'Assemblée générale extraordinaire des Parties⁴³⁰, plusieurs actions stratégiques ont été adoptées parmi lesquelles la conservation dans un statut favorable la biodiversité marine⁴³¹. Cette action va renforcer l'exigence à identifier les aires marines vulnérables. Cette stratégie tout comme celle de la Convention OSPAR s'inscrit dans la lignée de l'action planétaire pour la conservation de la diversité biologique telle que le préconisent les objectifs du Sommet de Johannesburg, la Convention de Ramsar sur les zones humides, les conventions de Bonn et de Berne et les directives européennes Oiseaux-Habitats.

Depuis les premières aires marines protégées de la mer Baltique créées en 1994, plusieurs autres sites ont déjà été enregistrés. Le recensement de 2016 portait à 174 AMP, l'ensemble des sites protégés. Ces aires protégées recouvrent à la fois les zones Natura 2000 pour les parties de la mer Baltique regroupant les Etats membres de l'Union européenne et les sites restreints aux autres parties de la mer Baltique incluant les eaux de la Russie. De plus, compte tenu de la connexion entre la mer Baltique et la mer du Nord dans la région de Skagerrak (baie située entre la Norvège, la Suède et le Danemark), les zones du réseau Natura 2000 localisées dans cette région font l'objet d'une gestion conjointe avec la Commission OSPAR, c'est notamment le cas des aires protégées situées dans la zone de Kattegat⁴³².

A l'échelle de l'UE il faut relever que malgré le fondement externe des instruments incitant à la désignation des aires protégées, le réseau Natura 2000 et sa mise à jour permanente permettent d'intégrer à la fois les zones découlant du droit international et les zones découlant des instruments propres à l'Union. Ces zones qui ont un statut juridique contraignant doivent être intégrées dans les plans spatiaux marins.

B- Les aires de conservation au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil

⁴²⁷ La Convention Helsinki dans sa version de 1974.

⁴²⁸ Recommendation 15/5 du 10 mars 1994, *System of coastal and Marine Baltic Sea protected Areas (BSPA)*, Helsinki Commission-Baltic Marine HELCOM 15/18, 15th Meeting, Helsinki, 8-11 march 1994.

⁴²⁹ HELCOM, *Ecological coherence assessment of the Marine Protected Area network in the Baltic*, Balt. Sea Environ. Proc., 2016, n° 148, p. 8.

⁴³⁰ HELCOM ministerial Meeting, Krakow, (Poland) 15 November 2007, *HELCOM Baltic Sea Action Plan*, HELCOM, pp. 101.

⁴³¹ Section 4, *Biodiversity and nature conservation segment of the HELCOM Baltic Sea Action Plan*, HELCOM Baltic Sea Action Plan, p. 17.

⁴³² HELCOM, 2016, op.cit, p. 12.

Le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil ont ratifié un nombre important de conventions internationales relatives à la conservation de la nature et à la protection des espèces depuis les années 1970. Les Conventions de Ramsar, de Bonn, et de la diversité biologique, telles que précédemment évoquées dans le cas européen, font également partie de l'architecture juridique des règles relatives à la conservation de la nature dans ces pays⁴³³. De plus, ces pays sont, entre autres, particulièrement engagés dans la dynamique internationale pour la préservation des écosystèmes représentatifs. Ils abritent des sites emblématiques reconnus « Patrimoine mondial de l'Unesco », sur la base de la Convention de Paris du même nom⁴³⁴. Au-delà de ces dynamiques, ces pays ont également manifesté par des actes d'engagements leur volonté de créer un réseau d'aires marines protégées afin de parvenir à l'objectif 11 d'Aichi.

Le Rapport final de 2014 du Sénégal, déposé auprès du Secrétariat à la Convention sur la diversité biologique, fait ressortir l'état des lieux et les projets de désignation de nouvelles aires marines protégées au Sénégal⁴³⁵. Le Cap-Vert, pour sa part, prévoit d'atteindre 5 % d'Aires marines et côtières dans son plan spécial d'Aires protégées d'ici l'horizon 2025⁴³⁶.

De l'autre côté de l'Atlantique tropical, l'initiative des Etats de l'Amérique latine de créer un Réseau latino-américain de coopération technique pour les parcs nationaux, les autres aires protégées et la faune et la flore sauvages (REDPARQUES)⁴³⁷, a été largement appréciée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique de décembre 2016 à Cancun (Mexique)⁴³⁸. Enfin, la création récente au Brésil de deux nouvelles aires marines protégées⁴³⁹ permet théoriquement à ce dernier de remplir largement l'objectif 11 d'Aichi en termes de superficie. On voit donc se décliner à travers ces exemples sommaires que les dynamiques de

⁴³³ La Convention Ramsar est entrée en vigueur pour le Brésil le 24 septembre 1993, au Cap-Vert le 18 novembre 2005, au Sénégal le 11 novembre 1977. La Convention de Bonn est entrée en vigueur pour le Brésil le 1^{er} octobre 2015, au Cap-Vert le 1^{er} avril 2006, au Sénégal le 1^{er} juillet 1988. La Convention sur la diversité biologique pour le Brésil le 29 mai 1994, au Cap-Vert le 27 juillet 1995, au Sénégal le 15 janvier 1995.

⁴³⁴ Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée à Paris le 23 novembre 1972, entrée en vigueur le 17 décembre 1975, ratifiée par le Brésil le 1^{er} septembre 1977, le Cap-Vert le 28 avril 1988, le Sénégal le 13 février 1976.

⁴³⁵ Cinquième rapport national sur la mise en œuvre de la convention internationale sur la diversité biologique ; Ministère de l'environnement et du Développement durable, mars 2014, 105p., p.88.

⁴³⁶ MAHOT, *Estratégia Nacional e Plano de Ação para a Conservação da Biodiversidade 2015-2030*, Direção Geral do Ambiente, Praia-República de Cabo Verde, 2014, Objectivo estratégico C: Melhorar o estado da Biodiversidade, salvaguardando ecossistemas, espécies e diversidade genética, p. 79, 100pp.

⁴³⁷ Voir la Déclaration des Etats de l'Amérique latine du 28 octobre 2016 : <http://redparques.com/declaracion-de-redparques-a-la-cop13-cdb/>

⁴³⁸ CBD/COP/13/25, du 17 décembre 2016, *Rapport de la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique sur les travaux de sa treizième réunion*, Paragraphe 4 : *État d'avancement de la réalisation des Objectifs 11 et 12 d'Aichi pour la biodiversité*, p. 13, 327pp.

⁴³⁹ Decreto n°9.312, de 19 de Março de 2018, cria a area e proteçao ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o monumento natural das ilhas de Trindade et Martim Vaz e do Monte Columbia, Decreto n°9.313, de 19 de Março de 2018, cria a area de proteçao ambiental do arquipelago de Sao Pedro e Sao Paulo e o monumento natural do arquipélago de sao Pedro e sao Paulo, DOU de 19 de março de 2018.

désignation d'aires protégées sont bien ancrées et se déterminent sous la double aspiration de leur extension et de leur inscription dans les politiques publiques environnementales⁴⁴⁰.

1- L'émergence d'un réseau d'aires protégées impliquant le Sénégal et du Cap-Vert

Dans « l'Atlas cartographique des aires protégées marines et côtières » réalisé par Bonnin et al.⁴⁴¹⁴⁴², on peut recenser pour le Sénégal et le Cap-Vert, plusieurs catégories d'aires protégées comportant une frange maritime ou côtière. Cet Atlas législatif basé sur une approche cartographique, permet d'envisager les premiers pas vers la PSM en ce qu'il dresse un état des lieux des zonages écologiques existants, nécessaires pour identifier les structures institutionnelles et législatives devant être impliquées dans la PSM⁴⁴³.

A l'échelle de l'Union européenne, l'Atlas européen des mers est un outil interactif qui fournit des informations sur le milieu marin qui recouvre divers domaines : aires de conservation, zones de tourisme, de sécurité, voies de navigation.., avec pour chacun de ces domaines, les informations institutionnelles et réglementaires associées⁴⁴⁴. En effet, la multiplicité des domaines à laquelle s'ajoute la compilation de mesures réglementaires, parfois ponctuelles, rendent complexe la coordination dans cette mosaïque, avec un risque de redondance. Actuellement au Sénégal et au Cap-Vert, l'inexistence de plateformes interactives en lien avec les instruments législatifs et institutionnels ne facilite pas la collecte d'informations dans ce sens. Les travaux de Bonnin et al., peuvent à cet égard servir de première base de collecte d'informations en plus de s'appuyer sur les instruments juridiques plus récents relatifs à la création des AMP.

Au Sénégal, les aires protégées sont regroupées en cinq catégories dont les parcs nationaux, les AMP, les réserves de faune, les réserves naturelles, les réserves naturelles d'intérêt communautaire et les réserves ornithologiques. Leur création repose sur des instruments législatifs et réglementaires⁴⁴⁵. En 2014, le document programmatique du Ministère de l'environnement dénommé « Stratégie Nationale pour les Aires Marines Protégées », comptabilisait quatorze aires marines protégées réparties sur l'ensemble du territoire

⁴⁴⁰ RODARY Estienne et MILIAN Johan, op.cit, p.36.

⁴⁴¹ BONNIN M., LE TIXERANT M., SILVA M.O., NASCIMENTO J., FERNANDEZ F., SANTOS E., DANCETTE R., *Atlas cartographique du droit de l'environnement marin au Cap-Vert*, Rapport de recherche IUCN-IRD, Décembre 2016, 75 p.

⁴⁴² BONNIN Marie, LE TIXERANT Mathieu., LY Ibrahima, OULD Zein A., *Atlas cartographique du droit de l'environnement marin*, CSRP- IUCN, Rapport de recherche, Janvier 2013, 112 p.

⁴⁴³ DE CACQUERAY Mathilde, op.cit. p. 81.

⁴⁴⁴ Voir par exemple l'Atlas européen des mers sur le lien : https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas_fr

⁴⁴⁵ Voir Annexe 3, Carte des AMP au Sénégal.

sénégalais⁴⁴⁶. De plus, le rapport stratégique ministériel prévoit la création de trois nouvelles AMP en réponse aux objectifs d'Aichi⁴⁴⁷. L'ensemble de ces aires protégées fait partie du réseau national d'AMP, coordonné par la Direction des Aires Marines Communautaires Protégées (DAMCP), organe placé sous la tutelle du Ministère de l'environnement et du développement durable.

Au Cap-Vert, comme au Sénégal, les catégories d'aires protégées comprennent les réserves naturelles, parcs naturels, monuments naturels, paysages protégés, sites d'intérêt scientifique et parcs nationaux⁴⁴⁸. Le réseau ainsi constitué compte quarante-sept aires protégées⁴⁴⁹. Ce réseau devrait selon la stratégie du Cap-Vert pour les réseaux d'AMP, être mis en œuvre par un plan spécial relatif aux aires protégées⁴⁵⁰.

L'une des innovations survenues ces dernières années entre ces pays est la création du Réseau Régional d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest (RAMPAO)⁴⁵¹. Ce réseau regroupe actuellement sept pays⁴⁵² qui doivent y inscrire certaines AMP nationales. Ce réseau infra régional, constitué officiellement lors de l'Assemblée générale des Parties à Praia (Cap-Vert) en avril 2007, compte actuellement trente-deux AMP réparties entre six pays⁴⁵³. La désignation des AMP repose sur des critères généraux (vulnérabilité du milieu, particularité de la zone, impact de certaines activités sur les écosystèmes fragiles, etc.). Elle s'inspire de la base des travaux de l'UICN⁴⁵⁴. Parmi les quatorze AMP existantes au Sénégal, onze sont intégrées dans le Réseau Régional d'Aires Marines Protégées en Afrique de l'Ouest (RAMPAO)⁴⁵⁵. Pour le Cap-Vert, deux AMP sont actuellement en cours de réflexion pour intégrer ce réseau. Ces AMP localisées sur l'île de Santa Luzia, ont également fait l'objet d'une identification dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique au nom des Aires d'Importance Ecologiques et Biologiques (AIEB).

⁴⁴⁶ Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, *Stratégie nationale pour les aires marines protégées du Sénégal*, Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), Dakar, Décembre 2013, p. 29, 56pp.

⁴⁴⁷ Le rapport stratégique du Sénégal dans le cadre de l'objectif 11 d'Aichi prévoit la création de trois nouvelles AMP (Petite Côte, Sangomar et Gandoul), voir p.88 rapport op.cit.

⁴⁴⁸ Annexe 4, Carte des AMP au Cap-Vert.

⁴⁴⁹ BONNIN Marie et al. *Atlas droit de l'environnement marin et côtier au Cap-Vert*, Rapport de recherche IUCN-IRD, Décembre 2016, p.22, pp. 75.

⁴⁵⁰ MAHOT, op.cit, p.79.

⁴⁵¹ BONNIN Marie et al. op.cit, p. 9.

⁴⁵² Les pays d'Afrique l'Ouest intégrés dans le RAMPAO : le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau, la Mauritanie, le Sénégal et la Sierra Leone.

⁴⁵³ Voir sur le site officiel du RAMPAO : www.rampao.org/-CAP-VERT-.html?lang=fr

⁴⁵⁴ Voir notamment le guide du RAMPAO.

⁴⁵⁵ Les aires intégrées au RAMPAO : Parc de la Langue de Barbarie, Parc des Îles de la Madeleine, Parc National du Delta du Saloum, Réserve Naturelle de Popenguine, AMP de Gestion Communautaire du Bamboung, AMP Kayar, AMP, Joal-Fadiouth, AMP Saint Louis, AMP abéné, Aire du Patrimoine Communautaire (Kawawana), Réserve Naturelle Communautaire Palmarin, Réserve Naturelle d'Intérêt Communautaire de la Somone, AMP Gandoul, AMP de Niamone Kalouyes, AMP de Niammone Kalouyes, AMP Kassa-Balantacounda, AMP de Sangomar, PAC "Kapac Olal de Mlomp".

On peut en revanche regretter que malgré la valeur ajoutée apportée par l'émergence d'un réseau régional d'AMP, celui-ci se trouve fragilisé, tout à la fois, de par la faible portée juridique de l'acte de création de ce réseau régional et du caractère purement programmatique et volontaire de l'action des Etats dans ce cadre régional⁴⁵⁶. Depuis la création du réseau d'aires protégées en Afrique de l'Ouest, aucun plan de gestion concerté de l'ensemble des AMP faisant partie du réseau n'a encore été adopté pour l'application des mesures de gestion. La désignation et la gestion des zones restent l'apanage des Etats, induisant l'application de mesures de protection locale ou nationale et non une application d'une approche systémique de l'ensemble du réseau.

2- La multiplicité des catégories d'unité de conservation au Brésil : cas des Etats de Sao Paulo et du Pernambouc

Au Brésil, le Système National des Unités de Conservation de la Nature (SNUC)⁴⁵⁷, organe ministériel rattaché au Ministère de l'environnement institué par la loi du 18 juillet 2000⁴⁵⁸, est l'institution en charge de l'identification, l'établissement des critères d'identification et de la gestion des unités de conservation. La gestion de ces unités de conservation se décline en plusieurs organismes décentralisés à l'échelle nationale, des Etats fédérés et des municipalités. En vertu de l'article 2 de cette loi, une unité de conservation est un espace territorial y compris les eaux sous juridiction et leurs ressources naturelles pertinentes auquel s'appliquent des garanties de protection suffisantes, légalement établies par le gouvernement pour poursuivre des objectifs de conservation dans les limites définies dans le cadre d'un régime administratif spécial⁴⁵⁹. Les unités de conservation sont réparties en douze catégories à savoir : les aires de protection environnementale, les aires d'intérêt écologique, les stations écologiques, les aires de protection forestière, les monuments naturels, les parcs, les refuges de conservation de la vie sauvage, les réserves biologiques, les réserves de développement durable, les réserves de faune, les réserves extractives, et les réserves particulières du patrimoine naturel⁴⁶⁰. Ces unités de

⁴⁵⁶ CORMIER-SALEM Marie-Christine, *De la conservation à la concertation. Quelle AMP pour quelle gouvernance territoriale au Sénégal ?*, in BONNIN Marie, LAË Raymond, BEHNASSI Mohamed (dir.), op.cit, p.103.

⁴⁵⁷ Sous l'acronyme portugais de « SNUC » Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

⁴⁵⁸ Lei n°9.985, de 18 de julho de 2000, Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, JO du 19. 07. 2000.

⁴⁵⁹ Art. 2-1° « unidade de conservação : espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção ».

⁴⁶⁰ Voir l'inventaire des aires de protection du Brésil sur le site officiel de l'Institut National pour la Biodiversité (ICMbio) sur : <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>

conservation peuvent faire l'objet de deux modes de gestion : les unités de protection intégrale et les unités de conservation durable⁴⁶¹.

Dans la première catégorie on retrouve, les stations écologiques, les réserves biologiques, les parcs nationaux, les monuments naturels et les refuges de conservation de la vie sauvage⁴⁶². La protection intégrale vise à préserver la nature en n'admettant que l'utilisation indirecte de ressources naturelles sauf cas exceptionnel prévu par la loi. Les unités de conservation durable font l'objet d'une préservation moins rigide. Les usages directs des ressources sont admis à condition qu'ils soient compatibles avec la conservation de la nature⁴⁶³.

Dans les Etats du Pernambouc et de Sao Paulo les unités de conservation marines et côtières concernent essentiellement les aires marines et côtières⁴⁶⁴ objet de gestion durable et les aires protégées estuariennes bénéficiant chacune d'un régime juridique différencié selon leur classement.

Il faut noter que malgré l'étendue spatiale élevée des aires marines et côtières existantes, très peu font l'objet de véritables plans de gestion⁴⁶⁵. Ce silence et cette défaillance découlent du caractère général des obligations juridiques issues des textes de création des zones mais également de l'absence de moyen réglementaire définissant le régime de gestion de ces zones. Les zones de conservation même si elles disposent d'un instrument juridique fondant leur établissement, la faible portée des actes de gestion permettant l'application des objectifs de conservation à la base de leur identification, et surtout « l'imbrication des spécificités⁴⁶⁶ » des aires de conservation marine marquée par la différence de leur statut juridique, ne manque pas d'interroger sur les possibilités réelles de leur intégration dans le cadre d'un plan global d'aménagement des espaces marins.

Paragraphe 2 : Les zones de conservation non statutaires

L'intérêt pour la conservation des écosystèmes marins considérés comme vulnérables par les instances internationales, a motivé la désignation de nouvelles zones à travers l'ensemble des océans. Ces zones, dont les désignations varient, couvrent à la fois les zones sous juridiction

⁴⁶¹ Art. 7 loi de 2000 sur le système national de conservation op.cit.

⁴⁶² Art. 8 loi op.cit.

⁴⁶³ Art. 7 loi de 2000 op.cit,

⁴⁶⁴ Voir Annexe 5, Carte des AMP dans le Pernambouc et Annexe 6, Carte des AMP à Sao Paulo.

⁴⁶⁵ SCHIAVETTI Alexandre et. al., "Marine Protected Areas in Brazil: An Ecological Approach Regarding the Large Marine Ecosystems", *Ocean & Coastal Management*, 2013, vol.76 , pp.96–104.

⁴⁶⁶ CHABOUD Christian et al., *Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disciplines et évolution pluridisciplinaire*, in AUBERTIN Catherine, RODARY Estienne (dir.), *Aires protégées, espaces durables ?* Marseille, p. 70.

étatique mais également les eaux au-delà des juridictions nationales (A). La diversité de leur statut juridique et la spécificité des activités humaines en mer que leur protection implique, sont des composantes qu'il est nécessaire d'envisager dans le processus de planification (B).

A- Des initiatives internationales disparates

La Convention sur la diversité biologique et les actions des organisations internationales sont à l'origine d'une mouvance importante pour la protection des habitats particuliers et des écosystèmes menacés. Cette mouvance est à l'origine de l'identification de nouvelles zones considérées comme importantes pour la préservation de la biodiversité⁴⁶⁷. Les zones marines d'importance écologique ou biologique (AMIEB) connues sous l'acronyme anglais EBSA⁴⁶⁸, sont des aires de protection appliquée à l'objectif de conservation (1). D'autres aires de protection s'appliquent à des domaines d'activités spécifiques. Les écosystèmes marins vulnérables⁴⁶⁹ applicables au secteur de la pêche profonde, et les aires marines particulièrement sensibles⁴⁷⁰ applicables aux activités de transport, font partie de cette catégorie (2). Ces initiatives disparates régies par des institutions différentes⁴⁷¹, ont des caractéristiques communes en ce que ces zones sont très proches du concept d'AMP. Inscrites comme une composante de la démarche de planification globale avec pour objectif de concilier les activités humaines avec la préservation des écosystèmes sensibles⁴⁷², le statut juridique de ces espaces se révèle comme une « catégorie particulière » que le droit peine à appréhender⁴⁷³, d'autant plus, si l'on se projette dans la perspective de l'élaboration de plans spatiaux marins, processus lui-même à la normativité évanescence⁴⁷⁴.

1- Les aires de protection écologique appliquée à l'activité de conservation : les AMIEB

La création des AMIEB fait partie des objectifs stratégiques de la Convention sur la Diversité biologique. La Décision finale de la Conférence des parties à Aichi en 2010, a fixé parmi ses

⁴⁶⁷ CHABOUD Christian et al., op.cit, p. 60.

⁴⁶⁸ Ecologically or Biologically Significant Areas.

⁴⁶⁹ Connues sous leur acronyme anglais de VME (Vulnerable Marine Ecosystem).

⁴⁷⁰ Connues sous l'acronyme anglais PSSA (Particularly Sensitive Sea Areas).

⁴⁷¹ PROUTIERE-MAULION Gwenaëlle et BEURIER Jean-Pierre, « *Quelle gouvernance pour la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction ?* », *IDDRI*, n°8, mars 2008, p.13.

⁴⁷² GOEURY David, *Les aires marines protégées*, in WOESSNER Raymond (dir.), *Mers et océans*, Paris, Atlante-Clefs concours ; Géographie Thématique-8 2014, 500 p., p.5, pp.1-15.

⁴⁷³ CHRISTIAN Chaboud, GALLETI Florence, « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes en développement*, 2007, n° 138, vol.2, p. 40, p. 27-42.

⁴⁷⁴ La PSM implique effet, l'application de différentes règles juridiques relevant tantôt des droits sectoriels applicables en mer voire chapitre 3, ou encore des règles transversales du droit de l'environnement (voir chapitre 1 et 2 deuxième partie).

objectifs majeurs la conservation d'au moins 10% des espaces marins et côtiers⁴⁷⁵. Les AMIEB relèvent du secteur de la conservation de la nature⁴⁷⁶ et ont vocation à servir de mesures préparatoires dans le cadre des négociations en cours sur le projet d'accord concernant la protection de la biodiversité au-delà des juridictions nationales. Plusieurs ateliers régionaux d'identification de ces zones ont été menés dont les résultats sont répertoriés sur l'ensemble des océans⁴⁷⁷. Dans la zone de l'Atlantique du Sud-Est, plusieurs zones concernent les eaux du Sénégal et du Cap-Vert⁴⁷⁸. Dans le cas du Sénégal, certaines zones identifiées correspondent aux AMP déjà existantes et légalement mise en place par un instrument réglementaire. Il s'agit des AMP du Delta du Saloum, de la Casamance et de Kayar, toutes établies par le Décret n°2004-1408 du 4 novembre 2004. On relève en revanche de nouvelles zones telles que la zone métrique de Mauritanie et l'extrême nord du Sénégal, les monts sous-marins de Kayar et le canyon de Kayar. L'ensemble de ces zones a obtenu le statut officiel d'aires marines d'importance écologique et biologique par la Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique en 2014⁴⁷⁹. Dans les eaux capverdiennes, il s'agit principalement de nouvelles aires de conservation. Ces zones concernent la région située sur l'Île Boavista, le complexe de Santa Luzia, Raso et Branco et la zone du Nord-ouest de Santo Antao, toutes ayant obtenues le statut d'AMIEB par la Conférence des Parties⁴⁸⁰.

Sur l'autre façade de l'Atlantique, sept zones ont été identifiées. Ces zones se concentrent sur l'Atlantique et la mer des caraïbes. L'archipel de Fernando de Noronha situé dans l'Etat du Pernambouc fait partie des zones identifiées⁴⁸¹. Déjà inscrite au Patrimoine mondial de l'Unesco depuis 2001⁴⁸², cet archipel fait l'objet de mesures de protection par les instruments juridiques nationaux depuis 1986⁴⁸³ et rassemble deux formes d'unité de conservation brésilienne à savoir les aires marines protégées et les parcs marins.

⁴⁷⁵ UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 du 27 octobre 2010, *Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, paragraphe IV, Objectif 11.*

⁴⁷⁶ DUNN, C. Daniel, et al., "The Convention on Biological Diversity's Ecologically or Biologically Significant Areas: Origins, development, and current status", *Marine Policy*, 2014, vol. 49, 137-145, DOI: 10.1016/j.marpol.2013.12.002.

⁴⁷⁷ Voir sur : <https://www.cbd.int/ebsa/ebsas>

⁴⁷⁸ BONNIN Marie, FOTSO Philippe, LE TIXERANT Matthieu, *Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales*, in CHAUMETTE Patrick (Coord.), op.cit, p.152.

⁴⁷⁹ UNEP/CBD/dec/XII/22 du 17 octobre 2014, diversité biologique marine et côtière : aires marines d'importance écologique ou biologique (AIEB), Annexe Tableau 4, point 1, 5, 6, 7 et 8

⁴⁸⁰ Toutes ces AMP ont été validées par la décision XII/22 du 17 octobre 2014, op.cit, annexe tableau 4, points 9, 10 et 11.

⁴⁸¹ UNEP/CBD/COP/DEC/XI/17, du 5 décembre 2012, *Diversité biologique marine et côtière : aires marines d'importance écologique ou biologique*, Annexe tableau 2, point 18.

⁴⁸² Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la science et la culture, Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, « Comité du patrimoine mondial. Vingt-cinquième session », Helsinki, Finlande, 11- 16 décembre 2001, Décision WHC-01/CONF. 208/X.A, p. 53, pp. 165, whc.unesco.org.

⁴⁸³ Decreto n°92.755 de 5 Junho de 1986, Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências, DOU 6 Junho de 1986.

Dans les mers régionales européennes les zones identifiées sont intégrées au réseau Natura 2000. Les Etats européens qui fait figure de « pionniers » dans le cadre d’OSPAR à ce sujet avec la désignation d’AMP au-delà des juridictions nationales⁴⁸⁴, est particulièrement engagée dans ces actions articulées par les instruments de protection des mers régionales.

2- *Les sites de protection environnementale applicables aux activités sectorielles : les AMPS et les EVM*

Contrairement aux AMIEB dont l’objectif s’inscrit dans la logique traditionnelle de la conservation de la nature et ne visent pas la régulation d’une activité particulière, d’autres sites de conservation sont identifiés en fonction des risques attachés à certaines activités. Les sites de conservation applicables aux activités sectorielles entretiennent un lien direct avec la PSM. Théoriquement, les moyens de protection de ces zones visent directement un secteur d’activité devant susciter une organisation spécifique afin de protéger la zone concernée.

Les Aires Marines Particulièrement Sensibles (AMPS). Le domaine des transports est l’un des secteurs dans lequel a émergé la nécessité d’établir des zonages écologiques. Les « zones spéciales » initiées en 1978 dans le cadre de la Convention Marpol⁴⁸⁵, ont caractérisé ces zonages⁴⁸⁶. En vertu de cette Convention, on distingue deux catégories de zones protégées : les zones spéciales prévues aux annexes I, II et V ; et les zones de contrôle des émissions (SECA) introduites par l’annexe VI de la même Convention. Le concept de AMPS a lui été évoqué dès 1978 à l’occasion de la Conférence internationale ayant donné lieu à l’adoption de la Convention Marpol⁴⁸⁷. Bien que cette résolution ait été adoptée dans les années 1970, les discussions sur l’adoption d’un guide pour l’identification de ces zones ne vont être entamées par le Comité de l’environnement de l’OMI qu’en 1986 sous la pression d’organisations non gouvernementales et face aux catastrophes funestes qu’avait connu le milieu maritime⁴⁸⁸. En 1991, la première résolution de l’Assemblée générale de l’OMI relative aux AMPS sera

⁴⁸⁴ QUEFFELEC Betty, « Des aires marines protégées en haute mer : l’Europe pionnière, Policy Brief », *Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB)*, janvier 2018, http://www.fondationbiodiversite.fr/images/documents/Comprendre_la_biodiv/hautemer2.pdf

⁴⁸⁵ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) telle que modifiée par le Protocole de 1978 (MARPOL 73/78) du 17 février 1978, Londres, entrée en vigueur le 2 octobre 1983.

⁴⁸⁶ KACHEL Markus J., “Protection of Specific Marine areas, in Particularly Sensitive Sea Areas- The IMO’s role in protecting Vulnerable Marine Areas”, *Springer, Berlin Heidelberg*, 2008, p. 37, pp. 376-376.

⁴⁸⁷ Résolution 9 : *Protection of Particularly Sensitive Sea Areas*, International Convention for the safety of life at the sea, 1974, Recueil des traités des Nations Unies, 1981, n° A-18961, vol. 1226, p. 363, voir sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201226/volume-1226-I-18961-English.pdf>

⁴⁸⁸ LEFREBVRE-CHALAIN Hélène, “Fifteen Years of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept in Development”, *Ocean and Coastal Law Journal*, 2007, n°13, n°1, p.49, 47-69.

adoptée⁴⁸⁹. Cette résolution est depuis lors consolidée dans la directive de 2005 actuellement base officielle des critères et des modalités de désignation des AMPS⁴⁹⁰. Selon cette Directive une AMPS est une « zone qui, en raison de l'importance reconnue de ses caractéristiques écologiques, socio-économiques ou scientifiques et de son éventuelle vulnérabilité aux dommages causés par les activités des transports maritimes internationaux, devrait bénéficier d'une protection particulière, par le biais de mesures prises par l'OMI⁴⁹¹ ». La désignation de cette zone peut avoir lieu à l'intérieur d'une zone précédemment identifiée en vertu de la Convention Marpol et inversement. Les mesures de protection de chaque zone sont variables en fonction de sa spécificité. Au titre des mesures potentiellement applicables à chaque zone, figurent par exemple les règles de restriction en matière de rejets ou encore les mesures d'organisation du trafic conformément à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie (Convention SOLAS)⁴⁹².

Dans la zone de l'Atlantique tropical aucune AMPS n'a encore été identifiée, contrairement aux eaux européennes. Les zones identifiées en Europe concernent des espaces fermés où la densité du trafic maritime est un facteur de risque. En Méditerranée, les bouches de Bonifacio situées entre la France et l'Italie ont été reconnues comme AMPS en 2011⁴⁹³. Dans l'Atlantique du Nord trois autres AMPS ont également obtenu ce statut : les AMPS de l'Europe en l'Atlantique du nord⁴⁹⁴, les AMPS en mer Wadden⁴⁹⁵ et les AMPS de la mer Baltique⁴⁹⁶.

Les Ecosystèmes Marins Vulnérables (EMV). Un autre zonage écologique lié à une activité spécifique concerne les Ecosystèmes Marins Vulnérables (EMV). Etablie par la FAO, l'identification de ces zones vise à limiter les impacts de la pêche profonde sur les écosystèmes. Cette initiative répond à deux Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies de

⁴⁸⁹ Résolution OMI A. 720 (17), du 6 novembre 1991, relative aux directives pour la désignation de zones spéciales et l'identification des zones particulièrement vulnérables, [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.720\(17\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.720(17).pdf)

⁴⁹⁰ Directives révisées pour l'identification et la désignation des zones maritimes particulièrement vulnérables, répondant à la Résolution A.982(24) adoptée le 1er décembre 2005.

⁴⁹¹ Voir point 1.2 de la Directive de 2005, op.cit

⁴⁹² Voir point 6 et suivants de la Directive de 2005

⁴⁹³ Résolution n°204(62), du Comité de Protection de l'Environnement Marin de l'OMI du 15 juillet 2011, portant classement des Bouches de Bonifacio en AMPS, MEPC 62/24/Add.1 Annexe 22, page 1. Retrouvé sur : [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-\(MEPC\)/Documents/MEPC.204\(62\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-(MEPC)/Documents/MEPC.204(62).pdf)

⁴⁹⁴ Dans la région s'étendant des côtes du Nord de l'Ecosse jusqu'aux mers chaudes du Sud de l'Espagne date d'adoption

⁴⁹⁵ Résolution n°100(48), du Comité de Protection de l'Environnement Marin de l'OMI du 11 octobre 2002, MEPC 48/21.

⁴⁹⁶ Résolution n°.136(53), du Comité de Protection de l'Environnement de l'OMI du 22 juillet 2005, portant classement des zones de la mer Baltique en AMPS, MEPC 53/24/Add.2 I:\MEPC\53\24-Add-2.doc Annexe 24. Retrouvé sur : <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Marine-Environment-Protection-Committee-%28MEPC%29/Documents/MEPC.136%2853%29.pdf>

2004⁴⁹⁷ et de 2006⁴⁹⁸. En 2009, les lignes directrices internationales pour la gestion des pêcheries en eau profonde en haute mer, vont reconnaître formellement la nécessité d'établir un tel zonage dans l'objectif de favoriser l'application de l'accord de 1995⁴⁹⁹. Tout comme pour l'identification des AMIEB, plusieurs ateliers régionaux sont organisés pour identifier les zones dans lesquelles les activités de pêche doivent faire l'objet d'une réglementation plus stricte. La carte itérative fournie par la FAO fait ressortir différentes zones déjà identifiées dans lesquelles les régimes spécifiques doivent être appliqués⁵⁰⁰. Ces réglementations sont mises en œuvre par les organisations régionales de pêche.

Toutes ces nouvelles aires de protection qui mobilisent différents instruments juridiques en faveur de la protection de l'environnement suscitent néanmoins plusieurs interrogations liées à leur statut juridique et leur portée. Le flou entretenu par ces questions est facteur d'incertitude quant à leur prise en compte dans le cadre du plan d'aménagement des espaces marins.

B- Le destin incertain des zones de conservation non statutaires dans les plans de PSM

Malgré leur intérêt certain pour des plans d'organisation des activités humaines en mer, ces zones de conservation pourraient ne pas être prises en compte systématiquement lors de la réalisation des futurs plans de PSM du fait de la fragilité de leur base juridique (1) et son corollaire l'absence de mesure d'application des objectifs de conservation (2).

1- La fragilité des bases juridiques des nouveaux sites de conservation écologique

La présentation sommaire du cadre juridique à la base de l'identification des sites de conservation tels que les aires marines d'importance écologique et biologique (AMIEB) les aires marines particulièrement sensibles (AMPS) ou les écosystèmes marins vulnérables (EMV) fait ressortir un premier constat : l'éparpillement des initiatives. Chacune de ces initiatives fait pourtant ressortir l'intérêt de la protection des écosystèmes vulnérables. Au-delà de l'interrogation qui pourrait être menée sur le contenu juridique de cette vulnérabilité motrice de

⁴⁹⁷ Résolution, A/RES/59/25, de l'Assemblée générale des Nations unies du 17 novembre 2014, paragraphe 66 et 69

⁴⁹⁸ Résolution, A/RES/61/105, de L'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 2006, paragraphe 80.

⁴⁹⁹ Directives internationales sur la gestion de la pêche profonde en haute mer, FAO, Rome 2009, Paragraphe 42, 92pp.

⁵⁰⁰ <http://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/vme.html>

l'identification⁵⁰¹, la fragilité de leur base juridique et la confusion véhiculée sur le statut juridique de ces espaces sont saisissantes.

On relève en effet, que la concrétisation des actions se limite aux instruments incitatifs. Découlant des Déclarations finales des conférences internationales dont le plan de l'Agenda 21 de Rio de 1992 a marqué le point de départ (chapitre 17), ces instruments n'ont pas de véritable valeur contraignante. A l'exception des AMPS, les AMIEB et les EMV issus respectivement de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique et de la Directive de la FAO, reposent sur des processus informels qui mettent davantage en avant le regard des scientifiques sur la nécessité de préserver la biodiversité, que la construction d'un cadre formel sur cette question⁵⁰². La protection de ces zones est par conséquent tributaire de leur localisation et du cadre juridique existant « rattachable » à celles-ci.

Pour les AMIEB au Sénégal, au Brésil et dans l'Union européenne, les sites identifiés sur des zones précédemment protégées bénéficient de la protection juridique des instruments internes ayant fondés leur création⁵⁰³. S'agissant des nouveaux sites, la question de leur statut et des modalités de leur protection reste entière. On pourrait envisager leur protection juridique sur une base conventionnelle ; leur établissement et leur consécration reposant sur la Décision des parties au sein des instances internationales. Ce postulat est d'ailleurs en lien avec la CMB sur le droit de la mer qui peut à cet égard compléter cette base juridique fragile des nouveaux sites de conservation.

Les articles 194 et 197 de la CMB prévoient en effet, que « les Etats prennent les mesures pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction ». Comme l'un des moyens pour parvenir à cet objectif, l'article 197 propose aux Etats de « [coopérer] au plan mondial [ou] régional pour préserver le milieu marin ».

L'une des différences majeures entre les AMIEB et les EMV, d'une part, avec les AMPS, d'autre part, est le caractère contraignant de ces dernières zones même si leur base juridique est très faible. La Résolution 982 (24) de l'OMI établissant les AMPS n'a aucune valeur contraignante a priori, du fait de sa non intégration dans une convention matérielle existante de l'OMI⁵⁰⁴. Cependant, le processus de désignation des AMPS et l'application des mesures de

⁵⁰¹ BONNIN Marie et al., *Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales*, in CHAUMETTE Patrick (Coord.), op.cit.

⁵⁰² PROUTIERE-MAULION, Gwenaëlle, et BEURIER Jean-Pierre, op.cit, p. 17.

⁵⁰³ Certains AMIEB du Sénégal, sont intégrés dans la liste des AMP et bénéficient à ce titre du régime de protection tel que prévu par le décret de 2004 sur les AMP. C'est également le cas au Brésil pour l'archipel de Fernando de Noronha, qui fait déjà partie des aires protégées tels que prévue par la loi de 2002 sur les unités de conservation. Les AMIEB européens intégrés dans le réseau Natura 2000.

⁵⁰⁴ Lefebvre-Chalain op.cit, p. 60.

restriction du trafic maritime relèvent de la seule compétence de l'OMI⁵⁰⁵, dont les actes lient les Gouvernements membres de cette organisation⁵⁰⁶. Cette différence entre tous ces sites écologiques implique des conséquences notables sur les moyens de mise en œuvre des objectifs de préservation de ces écosystèmes.

2- La faiblesse des moyens de mise en œuvre des objectifs de conservation

L'insuffisance des moyens juridiques de mise en œuvre des objectifs de conservation est perceptible pour les AMIEB et pour les EMV. D'une part, le statut juridique de ces zones reste flou. D'autre part, la faiblesse, voire l'absence du cadre normatif définissant les mesures de gestion de ces espaces a pour effet de réduire leur portée. La localisation de ces zones dans les espaces situés sous souveraineté étatique du fait de la « seule compétence internationale attribuée » à leur supposée considération d'AMP⁵⁰⁷ ne doit pas faire obstacle au régime juridique traditionnel du droit régissant ces espaces. Ces zones dont la qualification d'AMP reste contestable⁵⁰⁸ n'échappent pas au régime de droit applicable dans les espaces où elles sont localisées. L'espace demeure soumis au « principe puissant de la souveraineté » des Etats sur ses ressources ou sur son territoire⁵⁰⁹.

Ce particularisme qui n'est pas exclusif au milieu marin reste très prégnant malgré l'objectif fonctionnel attribué à l'identification de ces zones. De plus, les moyens de gestion de ces zones reposent sur des programmes internationaux dont la valeur normative au sens strict est inexistante. Ces sites à défaut d'intégrer un cadre réglementaire existant ou d'être établis par un instrument juridique contraignant, ne peuvent du fait de leur faible portée s'imposer juridiquement en tant qu'espaces à prendre en compte dans le cadre d'un processus de planification. Une telle prise en compte dépend des Etats qui demeurent libres d'intégrer l'ensemble des sites écologiques non statutaires dans leur processus de planification.

Section 2 : Le risque d'instrumentalisation de la PSM en archétype de territoire

⁵⁰⁵ Point 3.1 directive 2005.

⁵⁰⁶ Convention portant création de l'Organisation maritime internationale adoptée le 6 mars 1948, entrée en vigueur le 17 mars 1958.

⁵⁰⁷ LABROT Véronique, op.cit, p.54.

⁵⁰⁸ Il est contestable de leur attribuer le statut d'aire marine protégée du fait de la faible base normative et des moyens juridiques de gestion (autorité en charge de leur gestion, régime de fonctionnement, contrôle et sanction relative à l'application du régime de gestion).

⁵⁰⁹ CHABOUD Christian et GALLETI Florence, op.cit, p.37.

Le processus de PSM a émergé comme un moyen de résoudre les conflits en mer nés de la multiplication et de la sectorisation des usages. Cette sectorisation contraste avec les effets intersectoriels et transfrontaliers des usages maritimes. Le plan issu de la planification a vocation à concilier les usages en silos parfois concurrents des espaces maritimes. Ce plan devenu le réceptacle de l'ensemble des zonages existants devrait constituer le stade paroxysmique de l'intégration spatiale. C'est à raison de cet aboutissement, que se pose le risque de son instrumentalisation en archétype de territoire. C'est à dire, de son utilisation comme nouveau modèle ou nouvelle forme de la représentation spatiale sur laquelle les Etats devraient affirmer leur emprise sur les espaces maritimes. « L'approche réticulaire⁵¹⁰ » des aires protégées en mer qui s'impose du fait même de la nature physique de cet espace, a indubitablement pour corollaire l'émergence d'un outil global qui fédère l'ensemble de ces espaces géographiques. Le plan de la PSM pourrait s'appréhender comme le support de ces territoires éclatés. Il constituerait à ce titre le « noyau⁵¹¹ » de la stratégie de conservation. La perspective de cette nouvelle configuration pose la question des implications que cette nouvelle emprise spatiale devra susciter sur les compétences des Etats. La tendance à la création de zone protection opérée sur le fondement d'intentions écologiques est ainsi porteuse du risque d'instrumentalisation de la PSM en accaparement de territoire (**Paragraphe 1**). A l'inverse, le plan de la PSM pourrait constituer plutôt un cadre de reconnexion des silos de conservation éclatés, reposant sur un modèle plus souple qui tout en maintenant la spécificité des zones protégées viendrait fonder juridiquement le lien entre ces espaces et acteurs (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un risque nourri par l'idée d'unifier les océans

La Déclaration de Lisbonne de 1998, a rappelé l'idée forte de l'unité de l'océan, qui doit inviter la société internationale à abandonner le paradigme selon lequel « l'océan est constitué d'océans distincts ». Elle rappelle que l'unité de l'océan doit être ancrée dans le processus de gouvernance au regard de l'ensemble intégré qui constituent le processus océanique et les masses d'eau⁵¹². Pour autant, la consécration du statut juridique de l'océan par la Convention sur le droit de la mer porte la marque d'une vision en silos qui révèle des tribulations historiques à l'origine de l'adoption de cette convention phare. Le statut juridique de l'océan a été le siège de la confrontation entre deux théories. Le paradigme de la liberté des mers théorisé

⁵¹⁰ BONNIN Marie, *Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques : gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ?*, in AUBERTIN Cathérine, RODARY Estienne (dir.), op.cit, p.113.

⁵¹¹ Ibid.

⁵¹² Voir 3^{ème} Paragraphe de la Déclaration de Lisbonne du 1^{er} septembre 1998. « La gouvernance de l'océan au XXI^{ème} siècle : démocratie, équité et paix dans l'océan », Revue Européenne de l'Environnement, 1998, n°2-3, pp.360-364.

par Hugo Grotius et celui de la *mare clausum* de Selden. La première fondée sur le droit naturel⁵¹³, sous-tend l'idée que les droits fondamentaux individuels tels que le droit de communication sont antérieurs aux droits des Etats. L'impossibilité à maîtriser ce domaine rendrait inconcevable l'idée même de son appropriation⁵¹⁴. Cette théorie peut être mise en résonance avec l'idée de l'unité des océans par son approche universaliste. La deuxième théorie soutenue par Selden, procède par analogie en se référant aux cours d'eau intérieurs pour soutenir la thèse de la mer comme « propriété de la Couronne ». Cette tendance à l'*imperium*, revendique un droit d'imposer aux navires étrangers une déférence à l'égard de la Couronne d'Angleterre qui peut imposer des droits de péages à l'égard des ressortissants étrangers⁵¹⁵. Cette théorie plaiderait davantage pour un océan segmenté avec des zones d'appartenance.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, est un compromis entre ces deux visions. Elle consacre notamment des espaces tels que la haute mer, partie de mer ne pouvant faire l'objet d'aucune revendication et affectée à la liberté⁵¹⁶ et la zone des grands fonds marins (Zone), considérée comme le patrimoine commun de l'humanité⁵¹⁷. Dans le même, temps, la Convention délimite des espaces placés sous la juridiction des Etats dans lesquels ceux-ci peuvent exercer leur souveraineté ou des droits souverains.

Au-delà de la fiction juridique des espaces maritimes, la Convention sur le droit de la mer reconnaît l'unicité du milieu marin et rappelle à cet égard la nécessité d'aborder les problèmes de ce milieu de manière intégrée⁵¹⁸. Ce positionnement est en lien avec les tendances exprimées au cours des négociations ayant précédé son adoption (A). Cette idée théorique d'unifier les océans qui implique « d'abandonner l'idée que l'océan est constitué d'océans distincts et séparés⁵¹⁹ », a pour corollaire d'établir une nouvelle emprise des Etats sur les espaces par le prisme de la protection environnementale. Cette reconfiguration n'est pas sans risque notamment celui de l'accaparement des ressources (B).

A- La PSM outil d'unification subliminale des mers par-delà la segmentation juridique

Lors de la troisième Conférence sur le droit de la mer de 1971, l'ambassadeur maltais a présenté une proposition particulièrement orientée sur la question de la protection de l'environnement

⁵¹³ BEURIER Jean-Pierre, *Océan, espace à polyrégimes*, op.cit, p. 77.

⁵¹⁴ GROTIUS Hugo, *La liberté des mers-Mare Liberum*, Paris, Panthéon-Assas, 2013, 150 p., p. 13, pp. 153.

⁵¹⁵ BEURIER Jean-Pierre, op.cit, p.78.

⁵¹⁶ Art. 86, CUDM.

⁵¹⁷ Art. 136, CUDM.

⁵¹⁸ Voir paragraphe 3 du préambule de la Convention sur le droit de la mer

⁵¹⁹ Déclaration de Lisbonne, op.cit.

marin⁵²⁰. « Considérant cet espace comme formant une unité écologique, soumise à une utilisation grandissante », sa protection par un instrument juridique doit intégrer cette « réalité⁵²¹ ». Il distinguera à cet égard, « l'espace marin soumis à la juridiction de l'Etat côtier », de « l'espace marin international ».

Dans le premier espace, l'Etat côtier peut jouir de ses ressources tout en sauvegardant l'intérêt de la communauté internationale par un usage rationnel et la conservation des ressources. Le deuxième espace, est dévolu à la compétence d'une instance internationale, avec un régime juridique proche de celui du patrimoine commun de l'humanité⁵²².

La philosophie des propositions d'Arvid Pardo innovante à l'époque, est reprise dans la Convention sur le droit de la mer. La partie XXII consacrée à la protection de l'environnement marin pose l'obligation générale de préservation du milieu marin, nonobstant la segmentation juridique. Cette généralisation de l'obligation de protéger le milieu marin qui transcende les espaces traduit son unité. Les frontières « fictives » ne sont alors que le cadre de mise en œuvre de cette responsabilité par chaque Etat.

La vocation de la PSM à servir d'outil de mise en œuvre de l'approche écosystémique fait inscrire ce processus dans la continuité de cet océan unifié⁵²³. L'approche écosystémique constitue le lien idéologique entre la PSM et la théorie d'unification des mers (1). Cette perspective a pour effet le renforcement de la compétence environnementale en faveur du droit international voire au détriment des Etats (2).

1- L'approche écosystémique de la PSM en faveur d'un océan unifié

Le titre du rapport de la Commission Océanographique Intergouvernementale (COI) de l'UNESCO, intitulé « *Marine Spatial Planning a step-by step toward an ecosystem-based management* », est évocateur du fondement qu'il entend consacrer à ce processus. L'approche écosystémique ou approche par écosystèmes est une méthode de gestion des activités humaines qui implique une délimitation de la zone de gestion en fonction d'un écosystème. La PSM pourrait servir d'outil de sa matérialisation⁵²⁴.

⁵²⁰ LEVY Jean-Pierre, « La troisième Conférence de la mer », *Annuaire Français de Droit International*, n°17, 1971, p. 822.

⁵²¹ LEVY Jean-Pierre, op.cit, p.823.

⁵²² Ibid, p.824.

⁵²³ DOUVERE Fanny, "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management", *Marine Policy*, 2008, n°5, vol.32, p.763, pp. 762-771.

⁵²⁴ QUEFFELEC Betty, op.cit.

Le paragraphe 3 du préambule de la Directive 2014/89/UE sur la PEM, rappelle qu'en vertu de la PMI européenne, « la planification de l'espace maritime en tant qu'instrument intersectoriel [permet] aux autorités publiques et aux parties prenantes d'appliquer une approche coordonnée, intégrée et transfrontalière. L'application d'une approche fondée sur les écosystèmes contribuera à promouvoir le développement durable et la croissance des économies maritime et côtière... ». Cette exigence est reprise dans le corps de la Directive à l'article 5. La considération des écosystèmes marins est au cœur de la vision de l'océan comme espace unique. Elle s'est construite avec la prise de conscience des menaces qui pèsent sur les ressources marines et la fin du mythe du caractère infini des ressources de la mer, évoquée dans la vision de Grotius à l'appui de la théorie de la liberté des mers.

Par ailleurs, cette approche écosystémique dont l'obligation qui en découle se traduit par une exigence de prise en compte de l'environnement, est un moyen « stratégique de la planification⁵²⁵ » qui invite à aborder le milieu marin dans sa globalité avec la vigilance de préservation de l'espace en tant qu'en réceptacle d'une biodiversité qui doit être l'objet d'une exploitation rationnelle et durable. Sa logique s'articule alors autour de l'unité du milieu avec néanmoins la diversité des échelles spatiale et temporelles. Elle suppose alors de tenir compte des effets cumulés des différentes activités développées sur le milieu marin, tout en prenant en compte la participation du public aux décisions pour trouver un équilibre entre cette préservation du globale du milieu et les usages⁵²⁶. Elle prélude par conséquent à une compétence environnementale renforcée par une décentralisation à différente échelle que le plan de PSM devrait matérialiser.

2- Conséquence théorique de l'unification : une compétence environnementale renforcée

Le document issu de la planification en tant que support d'agrégation des différentes aires de protection marine constitue le cadre opérationnel d'une compétence en matière environnementale renforcée. Ce renforcement résulte de deux facteurs. Les objectifs sectoriels de protection poursuivis dans chaque aire protégée d'une part, et d'autre part, des objectifs de préservation prévus dans le processus de planification lui-même. Les aires de protection en mer,

⁵²⁵ BOULEAU Gabrielle, CARTER Caitriona, « Comment l'approche écosystémique reconfigure l'interface science/politique dans la planification stratégique de l'eau sur l'estuaire de la Gironde », 4ème congrès AFSP. Section thématique 16 : Savoirs et pouvoirs bureaucratiques dans le gouvernement de la nature, Jul. 2017, Montpellier, France. 13 p. hal-01767420.

⁵²⁶ Ibid.

ne constituent pas des « petites échelles » ou une autre forme de PSM⁵²⁷. Les objectifs qu'elles poursuivent relèvent des règles qui sous-tendent leur création. Ces aires poursuivent en effet des objectifs différenciés tels que la protection d'espèces menacées ou en voie d'extinction, la prévention des effets nocifs des activités sectorielles dans certaines zones⁵²⁸ (transport, pêche, extraction de minerais etc.), autant d'objectifs qui reposent tant sur des instruments juridiques internationaux que sur des instruments nationaux.

Les objectifs environnementaux de la PSM déclinés dans son pilier écologique, ne se confondent pas avec les objectifs sectoriels des aires de conservation. Ces obligations qui demeurent par ailleurs générales et abstraites car énoncées par le principe de développement durable, peuvent générer des obligations supplémentaires ou identiques devant se chevaucher avec le cadre existant. Du point de vue normatif, l'intérêt d'une clarification est nécessaire.

D'une part le cadre géographique de la PSM qui s'étend jusqu'à la limite de la ZEE et au le plateau continental, par l'entremise de sa vocation à l'intégration, « donne naissance à un espace presque territoire⁵²⁹ ». Ce nouvel espace qui théoriquement ne change pas les droits reconnus par la Convention sur le droit de la mer est néanmoins affecté par l'objectif transversal de protection de l'environnement. D'autre part, la pluralité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des objectifs de conservation est le siège d'une « juxtaposition des compétences⁵³⁰ », dans laquelle la place de l'Etat pourrait sensiblement être relayée à raison des questions de suivi, de contrôle et de financement de ces activités de conservation.

⁵²⁷ DRANKIER Petra, "Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2012, n°14, vol. 1, p. 19, pp. 17-27.

⁵²⁸ SCHACHTNER Eva, *Marine Protected Area and Marine Spatial Planning, with Special Reference to black Sea*, in GORIUP Paul D. (Ed.), *Management of Marine Protected Areas: A Network Perspective*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, pp. 312, p.207.

⁵²⁹ LABROT Véronique op.cit, p.57.

⁵³⁰ CHABOUD Christian et al. op.cit, p.67.

B- La Planification pour la conservation un vecteur subtil d'accaparement des ressources marines ?

L'accaparement des océans ou « *ocean grabbing* » est une expression théorisée par N. Bennett en projection du phénomène terrestre analogue de « *land grabbing* » ou accaparement des terres⁵³¹. Ce phénomène désigne l'appropriation des ressources de la mer au détriment des communautés locales. O. de Schutter, rapporteur spécial au sein de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a décrit les manifestations de l'accaparement des mers en référence à ses conséquences sur l'activité de la pêche artisanale par exemple⁵³². Selon lui, l'accaparement des mers s'opère par une prise de contrôle des acteurs économiques les plus forts sur le processus de redéfinition du système des droits d'accès aux ressources de la mer inscrit dans les politiques publiques. Les communautés locales pâtissent alors d'une limitation de l'accès aux ressources. L'accaparement des ressources par la limitation d'accès à l'espace peut aussi revêtir des formes visiblement « vertueuses » à travers la création et l'extension des zones de conservation. Cette forme que certains auteurs qualifient de « blue grabbing », ou accaparement des espaces par le prisme de la conservation⁵³³, produit également le même effet en termes « d'exclusion des populations » locales dans l'accès à la ressource mais aussi une diminution du rôle de l'Etat dans son action en mer. Actuellement, les pays de la région tropicale sont les plus concernés par le phénomène d'accaparement des ressources (2). A ce titre, établir le lien entre la PSM et le risque d'accaparement des mers est nécessaire afin d'envisager des mesures qui permettraient son anticipation (1).

1- Les liens entre planification écologique et accaparement des espaces

L'élaboration d'un plan qui agglomèrerait l'ensemble des aires de protection pose des difficultés de contrôle, de surveillance mais aussi d'emboîtement des échelles institutionnelles intervenant dans la mise en œuvre des objectifs de conservation. L'élargissement de la surface à préserver, dont le processus de planification se ferait le support, peut induire des risques d'accaparement des ressources. Ce risque est intrinsèque au processus de PSM lui-même. En

⁵³¹ BENNETT Nathan J., GOVAN Hugh, STATTERFIELD Terre, "Ocean grabbing", *Marine Policy*, 2015, n°57, p. 67, pp. 61-68.

⁵³² DE SCHUTTER Olivier, « *L'accaparement mondial des mers* », Programme Justice Agricole (TNI), Masifundise et Afrika Kontakt, 2014, 56 p., p.7.

⁵³³ WOLFF Matthias, "From sea sharing to sea sparing – is there a paradigm shift in ocean management", *Ocean & Coastal Management*, 2015, n°1, vol.16, pp. 58–63; LE MEUR Pierre-Yves et al., « Les espaces marins du Pacifique entre logiques de commun et d'accaparement », *Revue Internationale des Etudes du Développement (RIED)*, 2018, n°234. vol.2, pp. 9–30.

tant que processus de distribution spatiale des activités, le risque de dérive induisant à l'accaparement procéderait en effet de différentes facettes. La création de zones dédiées à la conservation par le processus de planification peut ériger des espaces évoluant en dehors de l'objectif global d'une planification intégrée. Ceci s'opère notamment par l'absence de contrôle ou l'impossibilité matérielle et financière de contrôle de l'Etat, contraint de recourir à des organismes privés. S'il est constant que le site de conservation ne se développe pas en dehors d'une orientation juridique posée en amont par un instrument juridique national ou international, il demeure néanmoins que les garanties et les moyens du contrôle juridique (quand ils existent), requièrent une présence et une action de l'Etat. Celles-ci ne sont pas toujours évidentes pour les raisons sus évoquées. De plus, l'Etat doit encore déterminer laquelle de ses institutions est apte à soulever une irrégularité éventuelle, lorsqu'on sait que diverses institutions étatiques sont compétentes en mer sur des matières très sectorielles (pêche, énergie, transport, tourisme, environnement etc.). Tous ces aspects peuvent constituer des freins à l'application d'un véritable suivi de la zone de conservation.

Une autre facette que peut revêtir l'accaparement des ressources dans le cadre d'un processus de planification est la constitution d'un plan de PSM érigé en espace d'application d'objectifs uniformisés de conservation de la biodiversité. La question qui se pose est celle de l'équilibre entre le maintien de la spécificité de chaque zone de conservation avec la sauvegarde de la cohérence du processus global. Il faut ici signaler que ce risque de dérive dépendra surtout de la nature des objectifs environnementaux de la PSM et de la portée du plan de PSM.

Dans le premier cas, les objectifs écologiques de la PSM demeurent particulièrement flous et se déclinent dans les instruments juridiques de PSM aux objectifs environnementaux vagues. La Directive de l'Union européenne sur la planification de l'espace maritime par exemple, annonce les objectifs écologiques de la PSM mais les dispositions qu'elle impose en matière de protection de l'environnement sont peu contraignantes et très souples. Une souplesse qui se manifeste notamment avec la référence à l'obligation de « tenir compte », ou encore le caractère facultatif qu'elle propose aux Etats membres sur l'instrument juridique devant fonder la participation du public en matière environnementale pour l'élaboration des plans de la PSM.

Le second cas dans lequel la PSM peut servir de vecteur d'accaparement des ressources, peut résulter de la portée qui sera accordée au plan découlant de la PSM⁵³⁴. L'enjeu principal est comment envisager les possibilités d'anticipation de ce phénomène dans le cadre d'une PSM.

⁵³⁴ Voir, chapitre 2, Titre 2, infra

Le phénomène d'accaparement des ressources halieutiques a déjà été dénoncé dans certains pays africains : notamment en Mauritanie ou au Sénégal⁵³⁵. Et, de l'autre côté de l'Atlantique tropical, les conflits socio-environnementaux dans les territoires de pêche ont également fait l'objet de rapports⁵³⁶. Les Pays de la région de l'Atlantique tropical sont particulièrement exposés aux risques d'accaparement des ressources marines. La richesse de leurs ressources marines naturelles combinée à la fragilité du système institutionnel constitue des facteurs de dérives potentielles des processus d'aménagement en accaparement de la ressource.

Sur le plan juridique, l'absence d'ajustement du système réglementaire malgré les grandes modifications intervenues depuis les indépendances des Etats (les questions de démocratie participative), et surtout le manque de spécialisation ou de témérité des juges et des autorités administratives à appliquer les normes environnementales sont autant de facteurs qui favorisent les dérives⁵³⁷. Cette situation aboutit à des utilisations du domaine public maritime par les exploitants privés dont les méthodes d'exploitation sont des plus néfastes pour l'environnement. La zone étant concédée aux plus offrants, ceux-ci n'hésitent pas à ériger en véritables bastions d'exploitation des zones pour les seuls bénéfices de leurs investissements⁵³⁸.

Dans le domaine de la conservation, l'extension des aires marines protégées est le terreau du développement d'activités touristiques, seules activités désormais autorisées dans ces zones⁵³⁹. Dans une étude sur l'évaluation de l'AMP de Bamboung au Sénégal, ses auteurs ont démontré que la création d'aire protégée est perçue comme négative pour les populations locales et les pêcheurs qui ont vu une restriction d'accès à la zone avec en parallèle le développement du tourisme⁵⁴⁰. Ce développement du tourisme sur les littoraux désormais privatisés, est facilité par un droit du littoral (lorsqu'il existe) très souple sur les

⁵³⁵ NIASSE MAMADOU *et al.*, « L'accaparement des ressources marines ouest africaines : sociétés mixtes de façade et licences de complaisance ; expériences du Sénégal et de la Mauritanie », *Etude réalisée pour le Service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement* (EDD), 2011, pp. 32.

⁵³⁶ DE FREITAS Alzeni Tomas, Santos Gilmar, "Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil", Conselho Pastoral dos Pescadores, Brasília, 2016, http://www.aterpesca.org.br/wp-content/uploads/2017/08/Conflitos_socio_ambientais_na_pesca.pdf.

⁵³⁷ DIALLO N. Rozenn, « Elites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 2012, vol. 2, n° 126, p. 143, pp. 143-161.

⁵³⁸ DEGERT Françoise, « La privatisation de la biosphère », *Bulletin Pêche et Développement Durable*, 2018, n°153.

⁵³⁹ BONCCEUR Jean, Noël Jean-François, SABOURIN Agnès *et al.*, « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », *Mondes en développement*, 2007, n°138, vol.2, p.78, pp. 77-92.

⁵⁴⁰ SAMBOU Clément, MBAYE Aly Ahmadou et NGOR Ndour, « Détermination d'intérêts fédérateurs autour des enjeux de l'aire marine protégée de Bamboung (Sénégal) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 3 | Décembre 2014, DOI : 10.4000/vertigo.15544.

questions de protection de cet espace. Ceci induit des constructions sauvages sur le littoral, l'édification de grands complexes hôteliers sur les bandes du littoral avec des effets visibles sur les eaux marines et côtières, telles que les déversements d'eaux usées liés à l'absence de station d'épuration, des pressions importantes sur le littoral liées à l'abondance de touristes, l'érosion des côtes, ou au développement d'algues toxiques. Ces installations occasionnent, de nombreux problèmes pour les locaux qui en plus de se voir priver d'accès à la zone, subissent également des pertes liées à la disparition de certaines activités locales et côtières telles que la pêche artisanale, ou encore l'aquaculture locale.

Paragraphe 2 : L'agrégation de « territoires écologiques » à solidariser : une opportunité à saisir pour une PSM intégrée

La facilitation de la coexistence des activités humaines potentiellement en contradiction avec la préservation du milieu marin est une opportunité à saisir par la PSM. Dans la poursuite de son objet qui est de permettre la simultanéité entre usages et la protection de l'environnement dans une logique de réduction des potentiels conflits, l'élaboration des plans spatiaux marins est une opportunité pour conforter la tradition de solidarité qui caractérise le milieu marin. Les zonages sectoriels identifiés dans un objectif de conservation ainsi que les différentes activités humaines tous représentés par le plan de PSM pourrait être l'occasion d'élargir l'importance de la PSM en faisant du plan de PSM à la fois l'outil de conciliation entre les usages, mais aussi, un outil de reconnexion des écosystèmes marins au moyen de l'agrégation des différents zonages écologiques qui existent (A). Cette perspective n'est pas qu'une conjecture. La tradition de solidarité qui unit les acteurs du milieu marin peut servir de justification à cette reconnexion avec pour conséquence de faire émerger une nouvelle forme de responsabilité (B).

A- Le plan de PSM, outil de reconnexion des écosystèmes marins et des usages

La logique de conciliation des usages potentiellement en conflit sur un même espace et l'aboutissement du plan de planification en tant que réceptacle de toutes les activités en mer sont les facteurs qui suscitent l'émergence de passerelle entre ces différents impératifs. Le plan de PSM pourrait alors constituer un outil de passerelle de la même manière qu'en matière de conservation de la nature, l'impératif à la préservation de la continuité des écosystèmes a donné lieu au modèle de conversation en réseau.

La Convention de Rio de 1992 et ses Sommets successifs ont été l'occasion pour les Nations Unies de rappeler à l'échelle mondiale l'importance de la préservation de la biodiversité,

incluant « un développement durable et écologiquement rationnel dans les zones adjacentes aux zones protégées en vue de renforcer la protection de ces dernières⁵⁴¹ ». Cette invitation des Etats à envisager une protection et une restauration de la nature par la mise en lien des espaces et des espèces à protéger, s'est concrétisée avec les instruments de reconnexion des écosystèmes, dont les notions de trame, de maillage ou encore de réseau écologique ont été utilisées pour les caractériser⁵⁴². Considéré comme un « outil de restauration et protection de la biodiversité et d'aménagement du territoire⁵⁴³ », le réseau écologique s'appréhende par l'élaboration de schémas⁵⁴⁴. Ces schémas ont vocation à assurer la restauration et la continuité écologique. Ils se composent de trois niveaux de conservation comportant respectivement des « zones noyaux » assurant la sauvegarde et le maintien des conditions de conservation de la nature, des « zones tampons » qui protègent les zones noyaux par la régulation d'activités exercées à l'extérieur des zones noyaux mais ayant des effets potentiellement dommageables dans celles-ci, et des « corridors écologiques » qui relient les zones noyaux entre elles et assurent la continuité des écosystèmes⁵⁴⁵. Tel qu'il a été démontré dans les précédents développements, la mise en œuvre de réseaux écologiques a été l'objet de divers instruments internationaux, et relève des préoccupations des politiques publiques en matière d'environnement depuis plus d'une trentaine d'années⁵⁴⁶.

Les réseaux écologiques ne sont pour autant pas généralisés et ne relient pas systématiquement toutes les aires protégées directement ou indirectement affectées à la conservation. En mer, les espaces délimités pour des raisons de sécurité de la navigation par exemple, bien que n'étant pas des zones de conservation, constituent des zones ayant vocation à prévenir voire à limiter les impacts des pollutions en cas de survenance d'un sinistre. En tant que zones de sécurité, elles sont une sorte de « servitude » bordant les routes maritimes que les navigants doivent respecter pour la sécurité de tous.

Le plan issu de la PSM devant prendre en compte l'ensemble de ces zonages (réseau écologique, zones de protection isolées, zones d'activités, schémas sectoriels de chaque activité maritime...) a vocation à servir de document de réseau des réseaux. Reste à rechercher le fondement juridique du lien devant unir tous les acteurs en présence. L'intérêt d'une telle caractérisation juridique découle d'une part de la volonté d'asseoir sur des bases solides le rapport entre usagers de l'espace marin et de fournir d'autre part des garanties d'une protection

⁵⁴¹ Art. 8 (e) CDB.

⁵⁴² MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Le droit de la protection de la nature, Le droit de l'environnement*, PUF, 2015, 128 p., p. 39.

⁵⁴³ Ibid.

⁵⁴⁴ BONNIN Marie, op.cit, p.114.

⁵⁴⁵ BONNIN Marie, *Les corridors écologiques-Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, 2008, 270 p.

⁵⁴⁶ BENNETT Graham et al., *Review of Experience with Ecological Networks, Corridors and Buffer Zones*, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, Technical Series 2006, n°23, p.4, pp.100.

cohérente de la nature au-delà du seul cadre spatial des zones de conservation. L'approche choisie est comparative et s'inspirera du concept de solidarité écologique né à l'occasion de l'aménagement terrestre (1). Ce concept qui pourrait a priori sembler nouveau pour la mer apparaît comme un « retour aux sources » tant il peut s'incarner dans la vieille tradition de la solidarité en mer (2).

1- *Une reconexion à fonder juridiquement : la solidarité écologique, une piste envisageable ?*

Le concept de solidarité écologique a émergé pour la première fois en droit français avec la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux⁵⁴⁷. Considérée aux termes de cette loi comme le fondement juridique du lien de connexion des différentes composantes d'un parc national⁵⁴⁸, la solidarité écologique s'inscrit dans une volonté d'améliorer le fonctionnement à la fois social et écologique des aires protégées⁵⁴⁹. Le contenu du concept s'appuie à la fois sur des aspects moraux mais aussi pragmatiques permettant de formaliser le rapport homme-nature. Ainsi la solidarité écologique est définie par ses auteurs comme « l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non⁵⁵⁰ ». La doctrine distingue la « solidarité écologique de fait », désignant la communauté de destin entre l'homme, la société et son environnement, et la « solidarité écologique d'action » qui comme son nom l'indique, désigne l'implication réelle des usagers la volonté de vivre en harmonie avec la nature et qui, de ce fait, conditionnent leurs actions ou non actions aux composantes de cette nature⁵⁵¹.

Penser à l'extension de ce concept en mer dans le processus de planification, notamment à l'occasion de la reconexion des territoires écologiques, met en avant les deux aspects de la solidarité écologique. C'est-à-dire, la solidarité écologique de fait née des caractéristiques

⁵⁴⁷ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, p.5682.

⁵⁴⁸ Article premier de la loi : « Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution. »

« Il est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'Etat. » »

⁵⁴⁹ MATHEVET Raphaël, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, Arles, Actes Sud, 2012, 206 p., p. 15.

⁵⁵⁰ MATHEVET Raphaël, et al., « La solidarité écologique : prémices d'une pensée écologique pour le XXI^{ème} siècle ? », *Ecologie & Politique*, 2012, n°44, vol.1, p.129, pp. 127-138.

⁵⁵¹ MATHEVET Raphaël, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, op.cit, p. 127.

même du milieu marin, mais aussi la solidarité écologique d'action découlant de la préexistence d'action sectorielle en faveur de la conservation et de la préservation de la nature dans les aires de protection sectorielle. L'élément nouveau qu'apporte le concept de solidarité écologique dans le cadre du processus de PSM, est la formalisation d'actions écologiques éparses de fait et/ou de droit dans un processus global et intersectoriel.

Par analogie avec le concept traditionnel de solidarité qui désigne le rapport juridique obligatoire qui lie entre eux deux ou plusieurs individus à deux ou plusieurs autres individus pour l'exécution d'une obligation précise, la solidarité écologique est le pendant environnemental de la solidarité juridique. Elle oblige chaque individu sur le fondement d'une dette à l'égard de la nature contractée par sa seule situation de fait liée à sa présence dans l'espace commun et indivisible qu'est le milieu marin. La responsabilité qui en découle comporte une dimension éthique, car elle concerne chaque individu dans son rapport à la protection de la nature⁵⁵², mais aussi une responsabilité des pouvoirs publics dans la mise en place d'une « planification des continuités écologiques⁵⁵³ ». De cette obligation à la planification des continuités écologiques doit découler la mise en œuvre des mécanismes qui assureraient la continuité entre les zones marines caractérisée par une obligation de suivi de cette planification. Cette perspective constituerait une avancée considérable en matière d'aménagement de l'espace marin. En matière d'aménagement du territoire terrestre les corridors écologiques, font depuis longtemps partie des composantes à prendre en compte dans les documents d'aménagement. L'aménagement maritime doit envisager cette continuité par la mise en place d'instruments similaires qui obligent les usagers sur la base du contrat écologique imposant de respecter l'intégrité des écosystèmes marins. Si cette idée reste encore peu appliquée au milieu marin, cette approche reste incontournable de par la caractéristique même du milieu marin, d'autant qu'elle pourrait s'inscrire dans la tradition coutumière de solidarité qui a marqué les usagers du milieu marin.

2- *Une reconnexion en lien avec la tradition solidaire en mer*

Le monde maritime est connu pour sa tradition solidaire dont diverses institutions désormais confortées dans le droit positif font la preuve. Pour prendre quelques exemples notables, la règle des avaries communes et l'obligation de sauvetage sont deux cas qui illustrent la solidarité maritime.

⁵⁵² Ibid, p. 130.

⁵⁵³ VAN LANG Agathe, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit à propos du décret n° 2012-1492 du 27 déc. 2012 relatif à la trame verte et bleue », *Revue de Droit Immobilier*, 2013, p.255.

La règle des avaries est une pratique qui impose face à un dommage imminent causé par les circonstances survenant au cours de l'expédition maritime, qu'une partie de la cargaison soit sacrifiée pour sauver le reste de la cargaison. A l'opposé du droit commun qui voudrait que les dommages pèsent sur ceux qui les subissent, cette règle fait exception dans la mesure où le dommage qui n'atteint qu'un seul, est réparti sur la communauté des membres de l'expédition⁵⁵⁴. Issue de traditions maritimes anciennes dont la célèbre réglementation de Rome qu'est la *Lex Rhodia de Jactu*⁵⁵⁵, la règle des avaries communes est une institution de solidarité dont le fondement trouve son ancrage idéologique dans la sauvegarde de la cargaison face aux risques et à l'incertitude qui domine le milieu marin.

C'est également du fait de cette exposition aux périls de la mer que le sauvetage maritime est devenu l'instrument de solidarité des gens de mer. Etabli sur le modèle de droit commun de l'obligation de porter assistance à une personne en danger, le sauvetage maritime fait obligation à tout navigant de porter assistance aux personnes et biens en péril en mer. Caractérisée par la gratuité de l'intervention, l'obligation de sauvetage est un moyen incitatif fort, car articulé avec un système répressif en vue de sauver les vies humaines en détresse en mer. Il est notamment prévu par la Convention de l'OMI de 1974 relative à la sauvegarde de la vie humaine en mer⁵⁵⁶.

Ces deux exemples démontrent l'existence d'une solidarité maritime qui vise à la fois la sauvegarde de la vie humaine et des biens en mer. Cette solidarité s'étend de plus en plus aux aspects écologiques. L'exemple de la Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par hydrocarbures⁵⁵⁷ marque cette évolution progressive. Dès lors envisager une solidarité écologique comme lien qui structure les politiques d'aménagement en mer serait le moyen d'entrer dans une vision proactive qui laisse des perspectives intéressantes en termes de portée des rapports entre les usagers de la mer dans le processus de PSM.

B- L'émergence d'une nouvelle responsabilité des acteurs du milieu marin découlant de la solidarité écologique

La perspective d'une conciliation entre les usages et la préservation de l'environnement fondée sur le concept de solidarité écologique implique l'idée d'une responsabilité (1). Cette responsabilité est d'une nature particulière à la fois de par son caractère et son objet (2).

⁵⁵⁴ NDEDE Martin, *Avaries communes*, in Beurrier Jean-Pierre (Dir.), op.cit, p.669.

⁵⁵⁵ Voir à ce sujet, l'ouvrage de GAURIER Dominique, *Le Droit maritime romain*, Presse Universitaire de Rennes, 2004, 230 p.

⁵⁵⁶ Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) adoptée le 1^{er} novembre 1974 et entrée en vigueur le 25 mai 1980.

⁵⁵⁷ Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par hydrocarbures, du 29 novembre 1969 entrée 6 mai 1975.

1- *Une responsabilité au service de la biodiversité marine découlant de la solidarité écologique*

Le fondement de la responsabilité est un élément qui découle d'un rapport qui oblige, soit par une obligation de fait soit par une obligation de droit. L'extension du concept de solidarité écologique en mer à défaut d'un lien formel peut être le résultat d'une situation de fait née de l'exposition de l'ensemble des acteurs à une situation identique, celle du milieu marin. L'élaboration des plans spatiaux marins pourrait constituer le moyen de formalisation de cette responsabilité. En toute logique, la PSM dans la poursuite de son objet (organisation des activités humaines), implique l'engagement tacite ou explicite des usagers du milieu à l'égard de l'autorité publique. Si par diverses voies d'accès aux espaces maritimes, selon le régime juridique de cette accession (autorisation, concession, liberté d'accès) celui-ci implique soit un engagement tacite, soit un engagement explicite des acteurs, l'organisation des usages sur la base d'un socle qui oblige, en l'occurrence celui de la solidarité écologique, « aboutit à un apurement de l'individualisme juridique » de la responsabilité au profit d'une socialisation de la responsabilité⁵⁵⁸. Chacune des parties dans le cadre de son action personnelle a intérêt à préserver le milieu nonobstant la spécificité du secteur dans lequel elle intervient. « La recherche d'un lien de causalité n'aura pas à prouver l'existence d'un comportement qui serait fautif à un titre quelconque. Le dommage suffira par sa seule existence, la nécessité d'une réparation⁵⁵⁹ ». La Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire ERG (Raffinerie Méditerranée) e.a. c/ Ministero dello Sviluppo economico⁵⁶⁰, s'agissant de l'interprétation de la directive 2004/35/CE relative à la responsabilité environnementale⁵⁶¹, a d'ailleurs déjà reconnu la combinaison d'un critère géographique et matériel, pour présumer du lien de causalité entre le fait dommageable à l'environnement dans les cas de pollution diffuse, à la seule condition que les exploitants soient en mesure de renverser cette présomption⁵⁶². La solidarité écologique est donc une forme de coopération entre les usagers du milieu marin.

Compte tenu de l'importance que cette posture implique, l'autorité étatique se verra elle-même tenue d'un devoir de prévention renforcée qui suppose qu'avant de répartir les activités sur les différents espaces marins, elle doit mener une analyse approfondie du milieu avec une

⁵⁵⁸ BERLIA George, De la responsabilité de l'Etat, La technique et les principes du droit public- Etude en l'honneur de Georges Scelles, Tome II, Paris, LGDJ, 1950, pp. 913, p. 877, pp.875-894.

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 9 mars 2010. Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA et Syndial SpA contre Ministero dello Sviluppo economico et autres Affaire c- 378/ 08.

⁵⁶¹ Directive 2004/35/ce du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE L143 du 30. 4. 2004. P. 54.

⁵⁶² STEICHEN Pascale, « Responsabilité environnementale », *Revue juridique de l'Environnement*, 2010, vol. 35, n° 3, p. 506, pp. 503-511.

participation renforcée des acteurs. Cette prévention doit être l'occasion de réfléchir sur les garanties techniques et financières en cas de dommage. L'action préventive en amont doit également être couplée d'un devoir de reddition qui suppose d'assurer le suivi et de procéder à l'analyse des résultats. Le suivi permettra à la fois de vérifier l'effectivité de l'engagement des acteurs et du cadre d'orientation générale de la politique de planification. Dans le même temps, il permet un dialogue permanent avec ceux-ci afin de déceler les points de blocages et les incompatibilités qui se révéleraient lors de l'application effective du plan.

2- Une responsabilité de nature particulière par son caractère et son objet

La responsabilité dans un processus de planification qui serait fondée sur un concept de solidarité écologique a nécessairement un caractère individuel et collectif, une étendue ratione temporis et un objet écologique qui permet d'articuler les usages humains en mer avec l'impératif de protection de l'environnement.

Sur le caractère à la fois individuel et collectif, celui-ci se justifie par les insuffisances de l'exigence de protection et de préservation du milieu marin déjà imposée à titre individuel à chaque Etat telle que le stipule la Partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les conventions et plans d'action sur les mers régionales en sont à ce titre les instruments l'illustration de cette approche collective de gestion du milieu marin⁵⁶³. La solidarité écologique au rang des socles de la PSM pourrait avoir pour effet de diffuser cette responsabilité non plus au niveau des Etats mais également à l'échelle de tous les acteurs privés et publics qui exercent une activité ou qui sont chargés de la gestion du milieu marin.

Sur la question de l'étendue spatiale et temporelle de cette responsabilité, celle-ci tend à répondre au moins deux questions : l'administration pourrait-elle sur la base de ce concept théorique de solidarité écologique ordonner les réparations à des entrepreneurs du seul fait qu'ils partagent le même espace pour l'exercice de leur activité indépendamment de la mise en cause d'une autre responsabilité révélée éventuellement par une enquête ? Sur quel périmètre et selon quelle temporalité cette responsabilité devrait-elle être établie à l'égard des entrepreneurs en milieu marin ?

Dans le premier cas, il est constant que l'émergence d'une solidarité collective issue de la solidarité écologique n'est envisageable qu'en l'absence de toute responsabilité isolée dans laquelle le lien de causalité entre le fait dommageable et l'auteur est évident. Le système classique de responsabilité de droit commun persiste. En revanche, le postulat d'une

⁵⁶³ LEFEBVRE Christophe, op.cit.

responsabilité découlant du rapport de solidarité entre les acteurs est lié au partage d'un même espace et d'une exposition au même risque. Il s'inspire de la coutume historique de solidarité maritime telle que nous l'avons précédemment démontrée. Il s'agit d'une solidarité qui comporte une dimension morale mais qui traduit l'exigence à dépasser les démarches sectorielles, individuelle ou géographique dans les politiques maritimes. Ce dépassement est d'ailleurs l'objectif d'une politique maritime intégrée.

Titre II : L'aménagement intégré au défi d'un cadre juridique éclaté en mer

La planification, par son objet, vise à collecter, à organiser et à mettre en cohérence les activités humaines en mer pour parvenir à une finalité définie par l'autorité publique. Ce rôle de collecte se double d'une représentation cohérente des droits sectoriels régissant chacune de ces activités humaines. L'entreprise de planification remplit alors une double fonction pédagogique et documentaire. Le défi majeur de l'appréhension juridique du processus de planification est celui d'envisager le rapport entre les différents droits sectoriels existants en l'absence d'une base réceptacle de tous les droits sectoriels existant en mer.

L'expérience de la planification terrestre dont le Code de l'urbanisme a eu le mérite de concentrer le droit en un seul volume par la mise à la disposition des acteurs, des modalités d'articulation des droits existants entre eux, mais aussi, de définir les règles pour l'élaboration des plans, la désignation des sites à aménager, la participation des acteurs, le régime juridique entre les plans existants, le contrôle des opérations de planification etc⁵⁶⁴. En mer, pareille entreprise de codification n'existe pas. L'analyse juridique des conditions de protection de l'environnement dans le cadre de la PSM contribue ainsi à dépasser l'approche juridique classique fondée sur le canon de l'indépendance de chaque norme pour intégrer pleinement l'ensemble des systèmes normatifs en présence. La PSM apparaît dès lors comme le terreau du pluralisme juridique dont la caractéristique sera de générer un droit nouveau marqué par une plurinormativité, voire une internormativité⁵⁶⁵. Ce terreau devra inéluctablement permettre de répondre aux interrogations essentielles de l'élaboration des plans d'aménagement en mer telles que les critères de priorisation des zones, les justificatifs des choix face aux demandes concurrentes ou plus globalement l'objectif juridique qui sous-tend l'ensemble du processus de planification. Si le principe d'intégration environnementale permet la perméabilité entre les droits sectoriels en mer par l'obligation de protection de l'environnement qu'il impose à chaque activité, son application demeure cloisonnée et son influence est analysée à l'aune de chaque situation spécifique sans nécessairement générer une technique juridique globale pour la

⁵⁶⁴ TRIBILLON Jean-François, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Edition de la Villette, 2016, 176 p., p. 19.

⁵⁶⁵ POMADE Adélie, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques (RIEJ)*, 2012, n°1, vol.68. p.85, pp.85-106 ; CHEVALLIER Jacques, « L'internormativité », *Hal. Archives-ouvertes*, 2013, p.1, pp. 1-13. Voir sur : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01723912/document>; BARRAUD Boris, « Répondre à la plurinormativité par l'internormativité : la corégulation de l'internet », *Les Cahiers de droit*, Faculté de droit de l'Université Laval, 2018, (Presses de l'Université Laval), <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01527784>.

protection de l'environnement dans les politiques publiques. Partant de ce constat, la posture théorique choisie pour répondre à la question de la recherche d'un droit matériel de protection de l'environnement dans le cadre de la PSM invite à présenter la pluralité des règles applicables aux activités sectorielles, à laquelle la PSM doit assortir une vision stratégique (**Chapitre 1**). Ensuite, il faudra s'intéresser concrètement à quelques cas d'élaboration des plans de la PSM dont les pratiques révèlent qu'il s'agit d'une technique fortement influencée par le cadre national (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La PSM et les règles sectorielles

Au-delà de l'architecture normative existante, construire un cadre stratégique. La PSM n'intervient pas dans le territoire du vide. Elle s'insère dans un contexte où des textes sectoriels d'envergure internationale, régionale et nationale constituent le corpus législatif qui assure la direction des conduites des acteurs en mer. En matière de protection de l'environnement, le droit de la mer dans sa partie XII, consacrée à la protection et à la préservation de l'environnement marin, fixe les règles générales pour lutter contre les pollutions et différentes atteintes du milieu marin. Ces règles générales se déclinent dans toutes les activités sectorielles : pêche, exploitation d'hydrocarbures, transport, extraction de granulats, tourisme, etc. Le corpus juridique formé par ces règles constitue le droit de l'environnement marin et côtier.

Véritable sous-ensemble du droit de la mer et du droit de l'environnement, le droit de l'environnement marin et côtier est une entité juridique à part entière singularisée par son domaine : la mer⁵⁶⁶. Cette singularité emporte sur son caractère et sa vocation.

Les mers et les océans, sont des espaces par essence dominés par l'internationalité. Les océans sont des vecteurs de communication entre Etats et la répartition de la biodiversité marine au-delà des juridictions étatiques, constituent des nouveaux enjeux que le droit de l'environnement doit expérimenter⁵⁶⁷. Le droit doit désormais réguler au-delà de son approche catégorielle et fragmentée, l'indivisibilité du milieu marin. La préservation d'une biodiversité qui ne connaît pas nos frontières administratives, ou encore la diffusion par l'effet des courants marins d'une pollution dans d'autres zones, implique une approche internationale pour une protection efficace.

Quant à la vocation intégrée du droit de l'environnement marin et côtier, il faut relever qu'en plus de l'unité physique du milieu induisant une intégration normative, la compétence partagée de l'objet environnemental emporte également des synergies institutionnelles. Ces constats révèlent assurément la spécificité et la complexité du droit de l'environnement marin et côtier.

Sur la base de la pluralité de sources internes et internationales, les instruments du droit de l'environnement marin et côtier au-delà des outils traditionnels du droit tels les Conventions, les normes et règlements se matérialisent également par d'autres instruments, à mi-chemin entre droit et techniques de gestion⁵⁶⁸.

La GIZC issue du chapitre 17 de l'Agenda 21 établie à Rio en 1992, et actuellement la PSM, constituent ces nouvelles formes de régulation. La PSM tout comme la GIZC dénotent une

⁵⁶⁶ BONNIN Marie et al., *Le droit de l'environnement marin et côtier et côtier au Sénégal*, op.cit, 532 p., p. 29.

⁵⁶⁷ Ibid.

⁵⁶⁸ PRIEUR Michel, *La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen* in Confluences, Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Paris, Monchrestien, 2008, 1068 p., p. 901.

nouvelle articulation qui tend à adapter le droit à la nature, en intégrant une part environnementale dans les autres politiques sectorielles. Ces nouveaux instruments qui ne peuvent se rattacher à un cadre normatif monolithique et hiérarchisé, témoignent à notre sens, de la mutation des expressions de la norme, tel que le décrivent dans un sens plus global, François Ost et Michel van de Kerchove à propos du droit⁵⁶⁹. Mise à l'épreuve de trouver des réponses face à des enjeux multisectoriels, le droit, à travers les outils de planification, offre une réponse non plus sur la seule base de sa logique hiérarchique, mais sur une logique réticulaire⁵⁷⁰. Sans se substituer aux règles existantes, la PSM doit refléter l'ensemble des règles juridiques éclatées qui composent le tableau du droit de l'environnement marin et côtier, avec le défi de définir une stratégie environnementale globale. Cette nouvelle donne suscite à l'évidence plusieurs questionnements juridiques. Comment réaliser cette protection intégrée de l'environnement tout en respectant l'indépendance juridique des cadres sectoriels en présence ? Sur quel socle juridique doit se déterminer la stratégie environnementale globale de la PSM ? La référence aux vocables de « croissance durable » par la Directive européenne sur la PEM ou encore à celui de « développement durable » est récurrente dans les instruments incitatifs en faveur de la PSM⁵⁷¹. Le concept de développement durable est à l'origine d'initiatives et de pratiques préconisant des outils impliquant tous les acteurs à différentes échelles et dans différents secteurs. Reste que ce concept traduit davantage un idéal véhiculé dans les discours politiques qu'une mesure juridique concrète⁵⁷². Objet du principe d'intégration, l'acception juridique du développement durable est sujet à controverses tant sur les modalités réelles de prise en compte de l'environnement, que sur sa caractérisation comme nouvelle catégorie juridique⁵⁷³. Ce d'autant plus que l'interprétation de ce concept prend en compte des considérations multiples (sociale économique, et écologique), avec des géométries variables⁵⁷⁴. Des deux côtés des façades de l'Atlantique tropical, les enjeux de protection de l'environnement, sont couplés avec les impératifs de développement économique et social, de

⁵⁶⁹ L'analyse de OST François et VAN DE KERCHOVE Michel dans *De la Pyramide au réseau*, interroge justement les mutations des formes de réglementations qui se traduisent à la fois par des modifications du langage juridique. Aussi, l'expression régulation se serait progressivement installée à celle de réglementation pour traduire un « nouveau mode de production du droit en réseau ». Ost François et Van de Kerchove Michel, *De la Pyramide au Réseau, pour une nouvelle dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2002, p.26, pp.596.

⁵⁷⁰ OST François, op.cit, p.21.

⁵⁷¹ Voir article premier de la Directive européenne de la PEM op.cit ; voir également paragraphe 51, du Rapport de la seizième réunion de l'organe subsidiaire de la Convention sur la diversité biologique chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologique, « Diversité biologique marine : planification de l'espace marin et lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières », Montréal 30 avril-5 mai 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/1.

⁵⁷² SCARWELL Helga-Jane, *Développement durable et territoire : aspects juridiques*, in ZUINDEAU Bertrand (Dir.) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 518 p., p. 168-177.

⁵⁷³ Ibid

⁵⁷⁴ LASCOUMES Pierre, *Le Développement durable : une illusion motrice*, in SMOUTS Marie-Claude (Dir.), *Le développement durable. Les termes du débats*, Paris, Armand Colin, Collection « Compact civis », 2005, 289 p., p. 107.

sécurité maritime et de sécurité alimentaire. Ces enjeux impliquent que la détermination d'une base stratégique pour la protection de l'environnement soit fondée sur une notion ayant un contenu juridique effectif et davantage englobant.

Ces questions qui interrogent inéluctablement sur la réalisation concrète de la protection de l'environnement dans le cadre d'un processus de planification nous amène à présenter d'abord la prise en compte de l'exigence d'intégration environnementale dans le cadre normatif et institutionnel des domaines sectoriels existants en mer (**Section 1**). Ce préalable permettra de souligner des insuffisances qui justifient de construire une vision stratégique dont la réalité juridique s'intègre effectivement au cadre juridique existant (**Section 2**).

Section 1 : L'intégration environnementale dans les cadres normatifs et institutionnels sectoriels

La protection de l'environnement est infusée dans toutes les politiques sectorielles relatives au milieu marin ; transport, pêche, tourisme, aquaculture, extraction de granulats, etc. Elle recouvre diverses formes de réglementations à l'instar de la lutte contre les pollutions sous ses différentes sources (atmosphérique, tellurique, ou par immersion), les réglementations sur les déchets provenant des navires, les réglementations anti salissures, les réglementations sur la qualité des eaux, les réglementations sur les quotas de captures et des engins de pêche, ou encore les règles de préservation des espèces et des espaces. Les objectifs environnementaux sont ainsi pluriels et revêtent les expressions réglementaires traditionnelles. Le principe d'intégration constitue le vecteur d'incorporation des objectifs environnementaux, dans les domaines sectoriels. Ce principe d'intégration environnementale, paradigme phare de la Déclaration de Rio de 1992, constitue le fil d'Ariane de l'environnement dans les instruments sectoriels.

Pour une partie de la doctrine, l'exigence d'intégration associée au concept de développement durable, est souvent présentée comme un leurre, voire, un faux « prétexte » de protection de l'environnement, qui se révèle au contraire comme un vecteur de baisse de vigilance sur la conservation de la biodiversité⁵⁷⁵. Ce postulat fustige la dilatation de son contenu conceptuel avec diverses considérations n'induisant pas automatiquement un *prima* du pilier écologique. Il faut dire que cette interprétation découle de la logique même de la cohérence juridique. Le cadre sectoriel n'appréhende en effet pas la protection de l'environnement de manière désintéressée. La considération écologique est nécessairement prise en compte avec le souci de préserver le domaine auquel se consacre la réglementation. En matière de transport par

⁵⁷⁵ CANS Chantal, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droits des apparences », *AJDA*, 2003, p.212.

exemple, la prise en compte de l'environnement à travers les efforts de limitation des taux d'émission de CO₂ se souciera toujours si ce n'est nécessairement, de la préservation de l'activité commerciale de transport. Tout comme la conservation des stocks halieutiques ne pourrait entraver complètement l'activité économique de pêche. La tentation à privilégier les logiques sectorielles non directement consacrées à l'environnement justifierait par conséquent ces critiques.

Par ailleurs cette logique à notre sens relève de l'exégèse juridique. Elle tendrait à reconnaître la juridicité du concept par l'existence d'outils qui lui sont propres. A notre sens, il faut au contraire analyser l'exigence d'intégration plus comme un principe véhiculant une technique juridique. L'intégration environnementale vise à adapter l'objectif environnemental à chaque secteur d'activité et à chaque échelle géographique. Son application passe par l'entremise d'autres principes et instruments du droit de l'environnement⁵⁷⁶.

La variabilité des contextes induit un caractère subjectif de la prise en compte de l'exigence d'intégration environnementale. Les réalités locales d'un pays à un autre, la spécificité des domaines sectoriels sont de toute évidence des considérations non équivalentes. Les modalités d'articulation de l'intégration environnementale tant au regard du droit international que des droits régionaux et nationaux supposent ne serait-ce que par leur spécificité des approches différenciées. L'analyse de la validité juridique de la prise en compte de l'intégration environnementale repose ainsi, sur les mécanismes juridiques utilisés pour opérer le transfert d'échelle tant au regard du champ spatial qu'au regard des règles matérielles. Il s'agit de vérifier l'application des mesures juridiques nécessaires à l'intégration, telles, les règles de participation et d'information, l'évaluation environnementale préalable, ou encore les règles d'application de l'obligation différenciée de protection de l'environnement dans les domaines sectoriels. C'est en raison de cette différenciation qu'on peut relever que bien qu'ayant tous reconnu le principe d'intégration par leur adhésion à la Déclaration de Rio, l'UE, le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil, prévoient dans leur politique maritime, sa mise en œuvre en lien avec les préoccupations qu'ils jugent comme étant les plus prégnantes à leur échelle.

La Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans. A titre d'illustration, la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans, Horizon 2050 en Afrique, considère l'exigence de mettre en œuvre une politique intégrée pour le milieu marin avec une emphase sur les questions de développement. Ce document accorde une place privilégiée aux questions de sécurité maritime et alimentaire⁵⁷⁷, d'amélioration du commerce et de la compétitivité maritime⁵⁷⁸. Ces

⁵⁷⁶ MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *L'émergence du développement durable comme paradigme et sa traduction juridique sur la scène internationale*, in Bruno Villalba (Dir), *Appropriation du développement durable. Emergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presse Universitaire du Septentrion, 2009, 338 p., p. 75.

⁵⁷⁷ Voir *Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050*, op.cit, p.17.

questions constituent les priorités actuelles pour cette région. La protection de l'environnement doit s'articuler avec le développement. Un droit au développement qui est la caractéristique première du droit africain de l'environnement.

Au Brésil. Les ambitions politiques de croissance économique liées à son statut de pays émergents, ont induit une orientation économique et néolibérale pendant plusieurs décennies. La politique maritime nationale publiée par le Décret de 1994⁵⁷⁹, a pour finalité de soutenir le développement des activités maritimes du pays de manière intégrée et harmonieuse⁵⁸⁰. Quatorze objectifs sont poursuivis par cette politique⁵⁸¹ avec une insistance sur les aspects économiques devant permettre de garantir la sécurité alimentaire et l'indépendance énergétique et technologique du Pays. Le Décret prévoit ainsi, le soutien de la recherche pour l'exploration et de l'exploitation rationnelle des ressources marine tout en ouvrant la perspective des privatisations des activités maritimes à l'exception de celles qui concernent la défense nationale⁵⁸². Le secteur pétrolier par exemple est l'un des domaines sur lequel le Gouvernement a accordé une place importante dans ses dernières stratégies maritimes⁵⁸³.

Dans le cadre européen. La politique maritime intégrée témoigne des ambitions de croissance durable notamment dans le domaine économique. Le livre vert de la Commission européenne cite comme domaine d'action prioritaire de la PMI, la création des conditions optimales pour l'exploitation durable des mers et des océans⁵⁸⁴. Un objectif de croissance qui doit passer par l'innovation technologique, à travers les « nouveaux produits maritimes » à mettre sur le marché dans le secteur des technologies marines⁵⁸⁵.

C'est par conséquent au travers de ces visions stratégiques que doit se modeler l'application du principe d'intégration environnementale.

Le contexte et les articulations du principe d'intégration ainsi révélés, permettent de délimiter le cadre théorique de la réflexion. Sans être exhaustif, nous évoquerons dans chaque cas d'étude, l'intégration environnementale dans les approches sectorielles à travers trois exemples : le secteur de la pêche, des transports et de l'énergie (**Paragraphe 1**). A ces secteurs s'associent des institutions spécifiques (**Paragraphe 2**). Cette présentation constitue un préalable

⁵⁷⁸ Voir les propos introductifs de la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050, op.cit, p.8.

⁵⁷⁹ Decreto n°1.265 de 11 de Outubro de 1994, Aprova a Política Marítima Nacional (PMN), DOU de 13. 10. 1994.

⁵⁸⁰ Voir Paragraphe introductif du Décret n°1.265 du 11 octobre, op.cit.

⁵⁸¹ Voir chapitre 2 du Décret n° 1. 265 du 11 octobre, op.cit.

⁵⁸² Objectif 10 du Décret n° 1. 265 du 11 octobre, op.cit.

⁵⁸³ DO BARROS Jorge Gomes et al., « Amazonie bleue et projection brésilienne sur l'avenir », *Outre-Terre*, 2015, n°42, vol.1, p. 206, pp.204-212.

⁵⁸⁴ Titre 4 du Livre vert, *Domaines d'action pour une politique maritime intégrée de l'Union européenne*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM (2007) 575 final, Bruxelles 10. 10. 2007.

⁵⁸⁵ Paragraphe 4.1, COM (2007), op.cit.

nécessaire pour déterminer les voies d'incorporation tendant à construire un cadre global de protection de l'environnement.

Paragraphe 1 : Une réglementation sectorielle confrontée à une réalité mouvante

Nouveaux usages, nouveaux risques et diversité des domaines. Aborder la question de la protection de l'environnement dans les droits sectoriels applicables aux activités maritimes c'est se confronter d'emblée à la difficulté liée à leur diversité et à leur développement constant. En effet, l'apparition de nouveaux usages suscitent de nouvelles régulations. L'exemple des nouvelles formes de production de l'énergie en mer à partir des marées, des vagues, des courants marins, ou encore de l'énergie marine thermique, sont autant de domaines que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'aurait pu prévoir⁵⁸⁶. A ces nouveaux usages, il faut envisager la question de nouveaux risques, considérés comme tel par le fait qu'ils sont encore méconnus et que leurs conséquences sont encore difficiles à prédire. Si ces activités restent soumises à l'obligation générale de protection de l'environnement, leur encadrement juridique préalable par des normes spécifiques est un facteur de sécurité juridique pour les acteurs, mais permet également d'envisager leur cohérence dans le cadre global de protection de l'environnement marin. Deux éléments caractérisent alors l'instabilité⁵⁸⁷ des règles juridiques de protection de l'environnement en mer: la diversité des domaines auquel doivent s'appliquer les règles de protection de l'environnement et l'imprévisibilité inhérente du milieu marin que la norme tend toujours à prévoir. L'intérêt majeur de cette présentation est précisément de mettre en avant l'instabilité des règles environnementales, en prenant appui sur quelques exemples sectoriels. Le postulat théorique de départ étant qu'on ne peut envisager la protection intégrée de l'environnement dans le cadre d'un processus global de planification sans mettre en avant les objectifs différenciés que poursuivent les réglementations sectorielles. L'exigence d'intégration environnementale qui traduit l'obligation de prendre en compte l'environnement à tous les niveaux des actions sectorielles y compris dans l'interprétation de l'application de ces normes⁵⁸⁸, suppose l'articulation entre ces normes et la politique globale de protection de l'environnement sous-tendue dans le processus de planification. On s'intéressera d'abord aux

⁵⁸⁶ BORDEREAUX Laurent, « Du droit du littoral au droit de la mer : quelques questions autour des énergies marines renouvelables », *Le droit Maritime Français*, 2012, n°742.

⁵⁸⁷ L'instabilité s'emploie pour désigner la production constante de normes qui « provoque un état de désordre croissant », à ce sujet, Luisin Bernard, « Le mythe de l'Etat de droit », « L'Etat de droit, rétrospectivement... », *Civitas Europa*, 2016, n°37, vol. 2, p. 167, pp. 155-182.

⁵⁸⁸ BORE EVENO Valérie, *La prise en compte des exigences environnementales dans l'interprétation juridictionnelles du droit de la mer*, in CHAUMETTE Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Macial Pons, 2018, 546 p., p.101, pp.100-120.

règles sectorielles en droit de l'UE (A), puis à ceux de l'Atlantique (B), dont les deux cadres démontrent que les questions environnementales ont infusé l'ensemble des corpus normatifs.

L'environnement une question d'intérêt général. La compétence environnementale de l'UE a été proclamée dans un premier temps de manière « prétorienne⁵⁸⁹ » par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne à l'occasion d'un différend relatif aux règles de concurrence⁵⁹⁰. Alors que jusqu'ici, le traité de Rome à l'origine de la création de la Communauté européenne ne permettait l'adoption des mesures environnementales que de manière indirecte, cette jurisprudence reconnaît la protection de l'environnement comme un « des objectifs essentiels de la Communauté⁵⁹¹ ». L'Acte Unique européen adopté en 1986⁵⁹², va introduire de manière plus explicite la compétence environnementale de la communauté européenne, dont l'objet est « de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement, de contribuer à la protection de la santé des personnes⁵⁹³ ». Cette intervention communautaire est encadrée par les compétences attribuées à celle-ci par les traités. Le principe d'attribution énoncé par l'article 5 du Traité de l'Union européenne⁵⁹⁴, distingue ainsi, les compétences qui relèvent de la compétence exclusive⁵⁹⁵ de l'Union européenne, des compétences qu'elle partage avec ses Etats membres⁵⁹⁶. Les activités maritimes relèvent de manière différenciées soit de la compétence exclusive de l'Union, soit des compétences partagées avec les Etats membres. Ces activités sont depuis la consécration formelle du principe d'intégration par l'Acte unique européen⁵⁹⁷, également soumises à l'exigence d'intégration. Au-delà de la distinction entre compétence de l'Union et compétence des Etats membres sur des matières précises, la consécration de l'exigence d'intégration sous forme de principe juridique applicable à toutes les politiques sectorielles des Etats membres implique la diffusion de ce

⁵⁸⁹ THIEFFRY Patrick, *Manuel de droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, collection, Droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice Picod, p.32.

⁵⁹⁰ L'arrêt de la Cour du 7 février 1985, Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), aff.240/83, Rec. 1985, p.531.

⁵⁹¹ Paragraphe 13 arrêt op.cit.

⁵⁹² Acte unique européen, Luxembourg du 17 février et la Haye du 28 février 1986, JOCE du 29 juin 1987, n°L169, p.1.

⁵⁹³ Art. 130 R du l'Acte Unique op.cit.

⁵⁹⁴ Traité de Maastricht (Pays-Bas), signé le 7 février 1992, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993, (version consolidée), JO C326 du 26 octobre 2012, p. 13-390.

⁵⁹⁵ Les domaines relevant de la compétence exclusive de l'UE sont en matière d'union douanière, d'établissement de règles de concurrence, de politique monétaire pour les pays de la zone euro, la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de pêche, la politique commerciale commune et la conclusion d'accords internationaux dans les conditions définies par les traités (article 3 du TFUE).

⁵⁹⁶ Les compétences partagées concernent le marché intérieur, la politique sociale pour les aspects définis dans le traité, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche (à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer), l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, dans les conditions définies par le traité, la recherche, le développement technologique et l'espace et la coopération au développement et l'aide humanitaire (art. 4 TFUE)

⁵⁹⁷ COMOLET Aranud et DECONINCK Aline, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, 2001, n°5 vol, 2, p. 154- 167.

principe dans toutes les matières sectorielles y compris les règles applicables au secteur maritime⁵⁹⁸.

Des deux côtés de l'Atlantique tropical, les règles régissant les activités sectorielles en mer sont à la fois issues du droit international et du droit national. Elles sont l'objet d'adaptation constantes soit par le travail de codification soit, par l'adoption de lois ordinaires.

Qu'il s'agisse du droit régional européen ou des droits nationaux des Etats de la zone tropicale, les réglementations de protection de l'environnement sont largement tributaires de l'évolution des connaissances scientifiques face à l'émergence de nouvelles perturbations ou encore elles sont objets d'adaptations eu égard aux urgences environnementales. Facteurs de redéfinition d'objectifs toujours plus ambitieux dans les politiques publiques, les connaissances techniques et scientifiques occupent une place primordiale dans l'élaboration des normes environnementales en mer. La présentation des cadres normatifs sectoriels dans les zones d'étude, consistera à démontrer comment l'intégration différenciée des objectifs environnementaux dans les textes sectoriels reste un objectif inabouti d'autant que les instruments qui sous-tendent cette intégration sectorielle brillent par leur faible normativité.

A- Les objectifs environnementaux sectoriels différenciés dans l'UE, au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil

Pour cerner les objectifs différenciés de protection de l'environnement dans le cadre sectoriel, il faudra rappeler les fondements juridiques des activités sectorielles afin d'envisager comment est pris en compte l'exigence d'intégration environnementale. Compte tenu de la multiplicité des usages existants, notre démonstration se focalisera dans les cas européen (1) comme dans le cas des pays d'étude (2), à analyser ces réglementations sectorielles à travers sur trois usages en l'occurrence la Pêche, le transport, et les énergies marines renouvelables.

1- Les réglementations européennes des activités sectorielles

Classée au premier rang des grandes flottes marchandes au monde, l'UE s'implique de manière importante dans le secteur maritime⁵⁹⁹. Cette implication vise à la fois à conforter sa position de

⁵⁹⁸ THIEFFRY Patrick, op.cit.

⁵⁹⁹ L'Union européenne possède 1200 ports et réalise 90% de son commerce extérieur et 40% de son commerce intérieur par voie maritime (v. Beall Jacques, *La politique européenne de transport maritime au regard des enjeux de développement durable et des engagements climat*), Avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté le 12 avril 2017 au nom de la section des affaires européenne et internationales. Journal officiel de la

leader mais aussi à peser à l'échelle internationale sur les réglementations intéressant les activités maritimes. L'exigence d'intégration environnementale à l'échelle européenne est un principe inscrit dans les traités européens⁶⁰⁰. Elle impose une prise en compte de l'environnement dans chaque politique sectorielle. Dans les domaines de la pêche, des transports et des EMR, elle procède d'une approche dynamique devant contrebalancer intérêt social, économique et environnemental.

a- L'intégration environnementale dans le secteur de La pêche

Le secteur de la pêche en ce qui s'agit de la conservation fait partie d'une des compétences exclusives de l'UE inscrite dans le cadre de la Politique Commune de Pêche (PCP). Cette politique est la résultante en amont de la communautarisation des zones économiques exclusives des Etats membres de l'Union⁶⁰¹. Communautarisation qui elle-même découle de l'obligation imposée aux Etats membres d'assurer l'égalité d'accès dans leurs eaux maritimes telle qu'imposée par le Règlement 2141/70⁶⁰². Initiée pendant les années 1970⁶⁰³, la PCP européenne a fait l'objet de plusieurs réformes⁶⁰⁴ dont la plus récente est portée par le Règlement n°1380/2013, du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013⁶⁰⁵.

En effet, régie par les articles 38 à 44 du TFUE, la PCP est une compétence exclusive de l'Union européenne. Elle concerne la pêche et l'aquaculture sous ses différentes formes (ostréculture, conchyliculture, mariculture etc.). Elle vise à assurer l'accroissement de la productivité en développant le progrès technique et l'exploitation rationnelle des ressources halieutiques⁶⁰⁶. Les objectifs de la PCP sont de « [garantir] que les activités de pêche et d'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérées en cohérence

république française 2017-11, du 11 mai 2017, consultable sur : https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_11_transport_maritime.pdf, p.6, pp.114.

⁶⁰⁰ Art. 6, Traité instituant la communauté européenne (version consolidée 2002), JOCE C325 du 24 décembre 2002, p. 33-184.

⁶⁰¹ PROUTIERE-MAULION Gwénaëlle, *La politique commune de la pêche. Cadre général*, in Beurier Jean-Pierre (Dir.) op.cit, p.1374.

⁶⁰² Règlement 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE L 236 du 27 octobre 1970, p. 1.

⁶⁰³ Voir à ce titre les premiers Règlements 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE L 236 du 27 octobre 1970, p. 1 ; Règlement 101/76 du Conseil du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE L 20, du 28 janvier 1976, p. 19.

⁶⁰⁴ Les réformes de la PCP se structurent sur deux périodes, des années 80 à 90 (10 Règlements) puis des années 2000 à celle actuelle (13 règlements).

⁶⁰⁵ Règlement (UE) n ° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n ° 1954/2003 et (CE) n ° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n ° 2371/2002 et (CE) n ° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil. JOUE L354 du 28 décembre 2013, p.22-61.

⁶⁰⁶ Art. 39 TFUE.

avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire⁶⁰⁷ ». Depuis le 1^{er} janvier 2014, le Règlement n°1380/2013 est entré en vigueur et porte les objectifs stratégiques de la PCP pour l'horizon 2020. Selon les données statistiques publiées en 2018 par la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, l'emploi dans le secteur de la pêche joue un rôle essentiel dans plusieurs régions. L'Espagne, la Grèce, l'Italie et le Portugal sont les Etats les plus concernés avec une proportion d'emplois d'environ 73%. En termes de production mondiale, l'UE est le quatrième producteur avec environ 3.1% dont les plus grands producteurs en termes de volumes proviennent de l'Espagne, du Danemark, du Royaume Uni et de la France⁶⁰⁸.

L'accroissement de l'effort de pêche liée au développement de nouvelles techniques a vite révélé le caractère limité des ressources halieutiques, en même temps que l'activité exerce des pressions sur les écosystèmes marins⁶⁰⁹. Cette réalité a des effets sur le renforcement de la réglementation européenne en matière de pêche qui s'inscrit à la fois dans la continuité des instruments internationaux existants, mais aussi, par une approche propre de l'UE.

Afin de restreindre les effets néfastes sur l'environnement et promouvoir une politique de pêche inscrite dans la durabilité, les réglementations tant à l'échelle internationale que régionale se sont progressivement orientées vers une recherche d'équilibre entre enjeux économiques et obligation de protection de l'environnement⁶¹⁰. Le Règlement européen de 2013 constitue le pendant régional des engagements européens à l'égard des instruments internationaux. Parmi les instruments internationaux on peut énumérer, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, l'Accord des Nations Unies relatif à l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs du 4 décembre 1995⁶¹¹ et à

⁶⁰⁷ Article 2 (1), Règlement n° 1380/2013, op.cit.

⁶⁰⁸ Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, *La politique commune de la pêche en chiffres. Données statistiques de base : édition 2018*, Commission européenne 2019, 52p, p. 16 et 17.

⁶⁰⁹ PAULY Daniel et ZELLER Dirk, "Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining", *Nature communication*, 2016, vol. 7, URL: <https://doi.org/10.1038/ncomms10244>.

⁶¹⁰ LEQUESNE Christian, *L'Europe bleue-A quoi sert une politique commune des pêches ?*, Paris, Presses universitaires Po, 2001, 239 p., p. 158.

⁶¹¹ Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé le 4 Août 1995 à New York, entré en vigueur le 11 décembre 2001 Accord ratifié par l'UE le 19 décembre 2003 et entré en vigueur pour celle-ci le 18 janvier 2004.

l'Accord de la FAO relatif au respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion du 24 novembre 1993⁶¹².

En 2002 lors du sommet de Johannesburg, l'Union européenne et ses Etats membres se sont engagés à lutter contre le déclin des stocks halieutiques au plus tard en 2015⁶¹³. Face aux échecs de la précédente PCP portée par le Règlement CE/2371/2002⁶¹⁴, le nouveau Règlement n°1380/2013 établit de nouvelles perspectives pour la période 2014 à 2020. Selon la Communication de la Commission sur l'état de la mise en œuvre de la PCP pour l'année 2019, c'est en 2020 que pour la première fois, les stocks devront être gérés en fonction de l'objectif de rendement maximal durable tel que prévu par le Règlement de 2013⁶¹⁵. En effet, selon l'article 4 (7) de ce règlement, le rendement maximal durable est le « rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction ». Le rendement maximal durable s'inspire du système des taux de capture admissible tel que prévu par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer⁶¹⁶.

L'Etat de la mise en œuvre de la PCP pour l'année 2019, montre des progrès qui se traduisent par la réduction de la pression de pêche dans l'Atlantique Nord et dans les zones adjacentes. Selon la Communication de la Commission, le nombre de totaux admissibles des captures fixés conformément au taux d'exploitation permettant le rendement maximal durable a augmenté pour les stocks évalués au regard des taux admissibles de captures. La Commission pointe également l'augmentation de la biomasse dans ces zones, où elle dépasse de 36% le niveau relevé en 2003. La Commission constate toutefois que des efforts restent à faire pour que les tous les stocks soient reconstitués et gérés à des niveaux correspondant au rendement maximum durable⁶¹⁷.

Après cette présentation générale la question qu'on se pose est de savoir comment l'exigence d'intégration environnementale est-elle mise en œuvre dans le cadre de la PCP pour répondre aux objectifs de limitation des possibilités de pêche et de l'effort de pêche tel le règlement 2013

⁶¹² Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion du 29 novembre 1993, adopté à Rome entré en vigueur le 24 avril 2003. Texte ratifié par l'UE le 14 Août 2001 et entré en vigueur pour l'Union le 24 avril 2003.

⁶¹³ Paragraphe 31 (a), Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, A/Conf.199/20 du 26 août au 4 septembre 2002 Johannesburg (Afrique du Sud).

⁶¹⁴ Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JO L 358 du 31 décembre 2002, p.59-80

⁶¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'état de mise en œuvre de la politique commune de la pêche et la consultation sur les possibilités de pêche pour 2020, Bruxelles, le 7.6. 2019, COM (2019) 274 final, p. 8, pp. 11.

⁶¹⁶ Art.61, CNUDM.

⁶¹⁷ Communication de la Commission, COM (2019), final, op.cit, p. 1.

le prévoit. Surtout, comment pourrait se traduire cette articulation entre la réglementation environnementale et la PCP dans le cadre de la PSM ?

Sur l'articulation entre la protection de l'environnement et les objectifs de la PCP deux instruments juridiques environnementaux sont prévus comme étant les moyens devant fonder l'action des Etats dans l'application de la PCP. L'article 2 du Règlement de 2013, dispose que la PCP applique l'approche de précaution en matière de gestion des pêches et doit être mise en œuvre par l'approche écosystémique⁶¹⁸.

L'application d'une approche de précaution dans les pêches signifie de faire preuve de prudence en présence d'un cas d'incertitude scientifique. Elle suppose par conséquent, que l'absence ou l'insuffisance des données scientifiques, ne devrait pas servir de justification pour ne pas adopter ou reporter l'adoption de mesures de gestion visant à conserver les espèces et leur environnement⁶¹⁹. L'approche de précaution qui découle du principe éponyme solennellement consacré par l'article 191, paragraphe 2 du TFUE, dans le domaine de la pêche s'applique tant pour la protection des espèces que pour la protection de l'environnement.

Pour la protection des espèces, l'approche de précaution dépend des données de suivi des stocks. Les données scientifiques sur les stocks qui sont le fondement la mise en œuvre de cette mesure impliquent que pour les espèces dont les données scientifiques sur les stocks sont connues, cette approche est inopérante. En revanche, l'insuffisance et ou l'absence de données justifient l'application de cette mesure. Celle-ci est particulièrement appliquée pour les espèces de poisson abyssal dont le cycle biologique est peu connu et surtout leurs données scientifiques encore peu connues⁶²⁰. L'outil d'application de l'approche de précaution en matière de pêche est l'instauration des Totaux Admissibles de Capture (TAC). Ces TAC sont réalisés au niveau international par le Conseil International pour l'Exploitation de la Mer (CIEM). L'Union européenne élabore ses TAC en se basant sur les avis scientifiques définis par cette instance.

S'agissant de l'application du principe de précaution compte tenu de la protection de l'environnement, elle concerne essentiellement les mesures destinées à minimiser les incidences de la pêche sur le milieu marin et à réglementer la taille minimale des captures⁶²¹. Les problèmes liés à la pêche électrique et au filet maillant dérivant qui entraînent les captures accidentelles et la mortalité des mammifères marins comme les phoques, dauphins, ont suscité des actions supplémentaires de l'UE matérialisée par l'adoption d'autres instruments additionnels en plus de la PCP. S'agissant de la pêche électrique à la suite d'une plainte contre les Pays Bas, déposée par l'association Bloom, le service juridique de la Direction des affaires

⁶¹⁸ Art. 2-2 et 3 du Règlement n°1380/ 2013, op.cit.

⁶¹⁹ Art. 4(8) Règlement n°1380/2013, op.cit.

⁶²⁰ Communication de la Commission européenne COM (2019) 274, op.cit p. 2.

⁶²¹ Art. 7, Règlement n°1380/2013, op.cit.

maritime et de la pêche (DG MARE) de la Commission européenne a finalement proposé l'ouverture d'une procédure d'infraction contre les Pays Bas, en raison d'un nombre trop important de licence pour pêcher à l'aide du chalut électrique⁶²². En février 2019, le Parlement européen et le Conseil ont marqué leur accord sur la proposition de la Commission relative à des règles techniques décentralisées et simplifiées, accordant aux pêcheurs un droit de regard accru sur les mesures de pêche durable les plus appropriées à prendre, qui soient adaptées à leurs besoins spécifiques. L'UE a ainsi convenu d'instaurer une interdiction de l'utilisation d'engins de pêche à impulsion électrique à compter du 1er juillet 2021, tout en prévoyant une période de suppression progressive afin de permettre au secteur de s'adapter⁶²³. Cet acte politique dresse les perspectives d'un futur renforcement des mesures de conservation de l'environnement dans le secteur de la pêche.

S'agissant en revanche de la réglementation sur les filets maillants dérivants, celle-ci fait l'objet d'un instrument juridiquement contraignant. Le Problème de la réglementation de cette forme de pêche a d'abord fait l'objet sur le plan international de deux résolutions des Nations Unies⁶²⁴, avant d'être communautarisée par le règlement (CE) n°894/97 plusieurs modifiés et encore en vigueur⁶²⁵. Cette approche de précaution par rapport à la prise en compte de l'environnement est directement en lien avec l'approche écosystémique. Cette dernière approche se traduit par la recherche d'une minimisation des impacts sur l'environnement. Elle suppose de ne pas se limiter à envisager la seule dynamique des stocks halieutiques, mais aussi de prendre en compte les interactions multiples qui font partie du fonctionnement des écosystèmes marins⁶²⁶.

La régulation des stocks passe aussi par la création des zones de reconstitution des stocks de poissons⁶²⁷. La création des zones de conservation constitue un des outils de zonage qui s'articulerait parfaitement avec la PSM. Les aires de conservation et la prise en compte des spécificités des régions marines telles que prévues par les Directives « oiseaux » et « Habitats » et la directive « Stratégie pour le milieu marin ». Les articles 2 (j) et 11 du Règlement de 2013 disposent que la PCP doit être en cohérence avec la directive 2008/56/CE ainsi que d'autres politiques de l'Union européenne. Les mesures de conservation nécessaires pour le respect de la législation environnementale dans ces cas doivent être approuvées par la Commission qui est

⁶²² Communiqué Agence Europe, « La Commission pourrait lancer une procédure d'infraction contre les Pays Bas sur la Pêche électrique », Bruxelles, Bulletin Quotidien Europe n°12187, du 5 février 2019.

⁶²³ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Pêche : La Commission salue l'accord politique provisoire intervenu sur de nouvelles mesures techniques de conservation », Bruxelles le 13 février 2019.

⁶²⁴ La première résolution a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 22 décembre 1989 (Res 44/225), puis elle confirmée par la résolution du 20 décembre 1991 Res 44/215).

⁶²⁵ Règlement (CE) n°894/97 du conseil du 29 avril 1997 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, JO L 132, du 23.5 1997, p. 1.

⁶²⁶ GASCUEL Didier, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », op.cit.

⁶²⁷ Art. 8, Règlement n°1380/2013, op.cit.

habilité à adopter de telles mesures par voie d'acte délégué, lesquelles mesures s'appliquent *mutatis mutandis*⁶²⁸.

Les mesures de conservation entraînant les restrictions spatiales ne sont pas par ailleurs sans quelques limites du point de vue des acteurs du secteur de la pêche. Le contexte géopolitique actuel de l'UE, marqué par la sortie du Royaume de l'UE suscite la crainte des professionnels. La définition des quotas de pêche modulables chaque année et prochainement la redéfinition des zones communes de pêche constituent des éléments qui soumettent la réglementation à des adaptations constantes⁶²⁹. On peut ajouter à cette critique les disparités normatives existantes entre chaque Etats membres. En effet, si la PCP est une compétence exclusive de l'Europe, cette compétence porte sur la conservation des ressources biologiques de la mer conformément à l'article 3 (d) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE.) Les Etats membres à l'exception du domaine de la conservation des ressources biologiques, maintiennent une compétence sur la pratique de la filière⁶³⁰. Il en résulte que dans les domaines autres que ceux relatifs à la conservation de la ressource biologique, les Etats membres peuvent adopter des réglementations spécifiques applicables à leurs seuls ressortissants. Cette différence nourrit le sentiment d'iniquité vis-à-vis des autres ressortissants de l'UE⁶³¹. L'exemple précédemment démontré au sujet de la pêche électrique a été à l'origine de conflits entre pêcheurs néerlandais et autres ressortissants de l'UE dans lesquels leur Etat membre interdit une telle pratique. De plus, s'agissant de l'application des mesures de précaution en matière de pêche, si le règlement de 2013 impose aux Etats de recourir au principe de précaution et à l'approche en fonction des écosystèmes, l'application de ces approches dans la PCP porte à controverses (s'agissant notamment du principe de précaution)⁶³², ou nécessite le concours d'une adaptation au milieu avec d'autres usages existants. L'effectivité d'une pêche durable n'est envisageable qu'en cohérence avec d'autres activités⁶³³. Les pressions découlant d'autres activités telles que le transport ou encore la production d'énergie n'est pas sans incidences sur l'état des écosystèmes dont la dégradation a un impact sur les stocks halieutiques. Cette fracture normative est également doublée d'une fracture institutionnelle. La mise en place de règles techniques, économiques et juridiques dans le secteur de la pêche qui s'inscrit dans le mandat de la FAO et de ses déclinaisons, les organisations régionales de pêche ORGP, procèdent de logiques différentes avec d'autres organisations globales ou sectorielle. Par exemple, le Programme des

⁶²⁸ Article 11 (2) du Règlement n°1380/2013, op.cit.

⁶²⁹ LESQUESNE Christian, op.cit, p.92.

⁶³⁰ Article 4 (d), TFUE.

⁶³¹ LEQUESNE Christian, op.cit, p. 118.

⁶³² V. commentaire MORIN Michel, sur affaire du thon rouge. T-367/10, arrêt du tribunal du 27 février 2013, Bloufin Touna Ellas Naftiki Etaireia (Athènes), Chrisderic (Saint-Cyprien), André Forassier (Grau-d'Agde) c. Commission. Le Droit Maritime Français, du 1^{er} octobre 2013, n°751.

⁶³³ PROUTRIERE-MAULION Gwenaëlle, « Une nouvelle réforme pour la politique commune des pêches : le règlement de la maturité ? », *Droit Maritime Français*, 2003, n°639.

Nations Unies qui agit dans le cadre des conventions et plans d'action sur les mers régionales⁶³⁴ ou encore l'Organisation Maritime Internationale (OMI), qui intervient dans le domaine du transport maritime, conduit au chevauchement et à la superposition des compétences en mer. Autant de facteurs qui complexifient la mise en cohérence d'une politique globale dans le cadre du processus de planification.

- b- L'intégration environnementale prise par le prisme de la limitation des Gaz à effet de Serre dans le transport

Les règles concernant le droit des transports maritimes à l'échelle de l'UE sont pour l'essentiel issues du droit international tel que porté par l'Organisation Maritime Internationale (OMI). L'Union européenne dans la continuité des travaux de l'OMI incite ses Etats membres à ratifier les Conventions de l'OMI. Une position que la doctrine qualifie de communautarisation des conventions internationales⁶³⁵. Il convient d'énumérer ici quelques Conventions de l'OMI afin de voir l'arsenal juridique existant devant être articuler dans la mise en œuvre du processus de planification. Parmi les conventions majeures de protection de l'environnement de l'OMI figurent notamment, la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, dites « Convention de Londres », y compris, le Protocole de Londres de 1996⁶³⁶, la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par les Protocoles de 1978 et de 1997 dite « Convention MARPOL⁶³⁷ », la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les hydrocarbures (ORPC)⁶³⁸, le Protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses (Protocole OPRC-HNS)⁶³⁹, la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissures nuisibles sur les navires

⁶³⁴ ROCHETTE Julien Chabason Lucien, *L'approche régionale de préservation du milieu marin : l'expérience des mers régionale* in Jacquet Pierre Pachauri K Rajendra et Tubiana Laurence (dir), *Regards sur la Terre 2011 : Océan la nouvelle frontière*, Armand colin 2011, collection « hors collection », pp. 360, p. 236, pp. 231- 241.

⁶³⁵ CHAUMETTE Patrick, *Sécurité et sûreté maritime*, in Beurier Jean-Pierre (Dir.), op.cit, p.254.

⁶³⁶ Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, signée le 29 décembre 1972 à Londres, en vigueur le 30 Août 1975. Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adopté le 7 novembre 1996 à Londres, en vigueur le 24 mars 2006.

⁶³⁷ Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) telle que modifiée par le Protocole de 1978 (MARPOL 73/78) du 17 février 1978, Londres, entrée en vigueur le 2 octobre 1983. Instrument ratifié par tous les Etats membres de l'Union européenne, pour lequel l'UE a adopté la Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison - Déclaration de la Commission, Journal officiel n° L 332 du 28/12/2000 p. 0081 – 0090.

⁶³⁸ Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, adoptée le 30 novembre 1990 à Londres, entrée en vigueur le 13 mai 1995.

⁶³⁹ Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, adopté le 15 mars 2000 à Londres, entrée en vigueur le 14 juin 2007.

(AFS)⁶⁴⁰, la Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires⁶⁴¹, la Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires de 2009⁶⁴².

Au-delà de ces instruments internationaux, l'implication directe de l'UE par l'élaboration des règles propres à son espace communautaire est réelle. Ces règles ont été adoptées en réaction aux incidents funestes qui ont marqué les côtes européennes. La dernière en date, ayant suscité le renforcement de l'armature législative européenne en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement, est l'ensemble de règlements adopté au lendemain du naufrage du navire maltais *Erika*, dénommé « paquets Erika ⁶⁴³ ». Ce Paquet de règlements d'inspiration réactive, a fait émerger dans l'espace communautaire une philosophie très allante en matière de protection de l'environnement marin dans le domaine des transports maritimes.

L'approche réactive est aujourd'hui prolongée par une vision plus anticipative dont les politiques maritimes intégrées constituent le socle de cette nouvelle évolution. Ces politiques

⁶⁴⁰ Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, adoptée le 5 octobre 2001 à Londres, entrée en vigueur le 17 septembre 2008.

⁶⁴¹ Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (Convention BWM), adoptée le 13 février 2004, entrée en vigueur le 8 septembre 2017.

⁶⁴² Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires du 15 mai 2009 à Hong Kong, pas encore en vigueur.

⁶⁴³ Trois paquets d'instruments de renforcement de la sécurité maritime et de lutte contre les pollutions ont été adoptés : Paquet Erika I, objet du Règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 du Conseil, JOL 64 du 7.03. 2002. Règlement (CE) n° 2099/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 5 novembre 2002, instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règlements en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires, JOL 324 du 29.11.2002. Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JOL 208 du 05.08.2002. Règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2002, instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOL 208 du 05.08.2002. Paquet Erika II, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 6 décembre 2000, sur un deuxième train de mesures communautaires en matière de sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier Erika, COM (2000) 802 final - Non publié au JO. Paquet Erika III : Règlement (CE) n°391/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires JOL 131 du 28.5.2009, p. 11-23. Règlement (CE) n°392/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident, JOL 131 du 28.5.2009, p.24-46. Directive 2009/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes, JOL 131 du 28.5.2009, p.47-56. Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port, JOL 131 du 28.5.2009, p.57-100. Directive 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, JOL 131 du 28.5.2009, p.101-113. Directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant la directive 1999/35/CE du Conseil et la directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil, JOL 131 du 28.5.2009, p.114-127. Directive 2009/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes, JOL 131 du 28.5.2009, Directive 2009/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 concernant le respect des obligations des États du pavillon, JOL 131, du 28.5.2009, p.132-135.

intégrées sont matérialisées d'une part par le Livre bleu de l'Union européenne sur « *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne* ⁶⁴⁴ », et, d'autre part par les « *Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime* » ⁶⁴⁵. La PMI est le cadre général qui dresse un éventail de mesures sectorielles. Le document stratégique relatif à la politique intégrée du secteur maritime, comme son titre l'indique, dresse les objectifs stratégiques du secteur maritime pour la décennie 2008-2018. Les normes environnementales du droit maritime européen portent sur deux aspects : les mesures relatives à la réduction des émissions de CO₂ et les mesures relatives aux pollutions causées par la navigation.

Les secondes sont, pour l'essentiel, l'objet des instruments internationaux résultant de l'OMI, tels que susmentionnés. S'agissant en revanche des règles concernant la réduction des émissions de CO₂, plusieurs instruments européens existent en la matière. La Directive 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016, dite « *Directive soufre* ⁶⁴⁶ » et le règlement 2015/757 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de CO₂ ⁶⁴⁷, constituent les fondements juridiques et le cadre d'application des mesures de réduction des taux d'émission de CO₂ résultant des transports maritimes. Ces réglementations sont fondées sur une logique de limitation des taux d'émission à travers la fixation des seuils pour chaque combustible ⁶⁴⁸. Tout comme dans le cadre de la Convention MARPOL, leur mise en œuvre permet de classer des zones spéciales de contrôle.

Avec ce cadre juridique particulièrement fourni, la question est de savoir comment les objectifs d'intégration environnementale dans le transport maritime sont articulés pour répondre à l'obligation de protection de l'environnement ?

La protection de l'environnement en matière de transport dans l'approche européenne est révélatrice d'un paradoxe : celui de limiter les taux d'émission du secteur, tout en renforçant, le commerce maritime à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe ⁶⁴⁹. L'ambivalence entre logique commerciale orientée sur la compétitivité et la logique environnementale liée à la limitation des gaz à effet de serre invite à trouver un compromis. La Directive dite « soufre » de 2016, encourage et autorise les navires à recourir à des méthodes de réduction des émissions soit par

⁶⁴⁴ Point 1, Introduction, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*, COM (2007) 575 final, du 10.10.2007.

⁶⁴⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018*, COM/2009/0008 final, du 21.1.2009.

⁶⁴⁶ Directive (UE) 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, JOL 132 du 21.5.2016, p. 58-78

⁶⁴⁷ Règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE, JOL 123 du 19.5.2015, p. 55-76

⁶⁴⁸ Voir les art.3, 4, 5, 6, et 7, Directive 2016/802, op.cit.

⁶⁴⁹ COM (2007) 575 final, du 10.10.2007, paragraphe 5, point 4.1, *Maximiser une exploitation durable des mers et des océans*, op.cit.

l'utilisation d'autres combustibles moins polluants ou par des systèmes de production électrique à quai⁶⁵⁰. Cependant, le secteur des transports désormais élevé au plus haut niveau des traités notamment par le titre VI et dans les articles 90 à 100 du traité sur le fonctionnement de l'UE, fait partie de la politique européenne des transports. Cette politique des transports dont le Livre blanc de 2011⁶⁵¹ décline les grandes articulations, avec le réseau transeuropéen des transports, encourage le déplacement du fret routier international vers le transport maritime. Les « Programmes Marco Polo I et II⁶⁵² » initiés dès 2003, envisagent les actions telles les « autoroutes de la mer ». Ces actions participent à accroître le transport maritime intra-européen. Si leur objectif vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur terrestre, le transfert de l'activité du fret par les voies maritimes à courte distance, a vocation à favoriser l'utilisation des mers. Usages qui à l'évidence devraient multiplier les acteurs en mer et partant augmenter les pressions sur le milieu. L'enjeu de l'articulation entre les activités de transport maritime dans le processus de planification serait donc de décliner les effets cumulés de cette activité dont la pluralité des réglementations ne faciliterait pas l'harmonisation avec les objectifs de protection de l'environnement dans le processus de planification. L'apport essentiel de la mise en œuvre de la PSM sera d'une part d'envisager la représentation spatiale de l'ensemble des usages, ainsi que l'étude en amont des impacts cumulés des activités maritimes, et d'autre part, d'épurer les effets doublons des mesures applicables pour les autorisations des activités sectorielles mais également applicable dans la mise en œuvre de la PSM. L'étude d'impact stratégique par exemple qui devra être mise en œuvre pour la réalisation des plans de PSM devrait éviter de réaliser d'autres études d'impact sectoriel.

- c- L'intégration environnementale dans le secteur émergent des énergies marines renouvelables

Le secteur de l'énergie tout comme celui des transports sont liés en ce que leur réglementation se concentre sur la limitation des taux d'émission de dioxyde de carbone⁶⁵³. Les Energies Marines Renouvelables (EMR) ont émergé en réponse à la limitation du recours à la production

⁶⁵⁰ Art. 8 (1 et 3) Directive 2016/802.

⁶⁵¹ Livre Blanc, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM/2001/0144 final.

⁶⁵² Le Programme Marco Polo a été entamé au cours des années 2000. Il vise à financer des projets de transfert modal direct ou d'évitement du trafic et des projets fournissant des services d'appui qui permettent au fret de passer de la route à d'autres modes de manière efficace et rentable. Ce programme a fait l'objet de deux règlements. Le Règlement (CE) n°1692/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 établissant le deuxième programme Marco Polo pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (Marco Polo II), et abrogeant le règlement (CE) n° 1382/2003, JOL 328 du 24.11.2006, p. 1-13

⁶⁵³ LONDON Caroline, « L'intégration de l'environnement dans les politiques communautaire », *Bulletin du droit de l'environnement industriel*, 2006, n°6.

d'énergie à partir de ressources fossiles et très émettrices de gaz à effet de serre⁶⁵⁴. Les EMR sont a contrario des modes de production d'énergies traditionnels, produites à partir de ressources a priori intarissables⁶⁵⁵ et faiblement émettrices de gaz à effet de serre. Elles recouvrent diverses techniques : à partir des courants marins (énergie hydrolienne), des marées (énergie marémotrice), des vagues (énergie houlomotrice), de la biomasse marine (qui exploite les algues et le phytoplancton par gazéification, fermentation ou combustion), de l'énergie osmotique (qui exploite le phénomène d'osmose entre l'eau douce et l'eau salée), de l'énergie thermique des mers (qui utilise la différence de température entre les eaux superficielles et les eaux profondes).

Objet d'innovation technique et technologique, les EMR sont une contribution de la science à l'utilisation de la nature dans une optique écologiquement moins agressive. Pour le droit, les EMR posent un défi d'adaptation dans un contexte où les dispositifs existants peuvent s'avérer inefficaces⁶⁵⁶. On peut situer le fondement juridique des EMR dans le principe d'exploitation exclusive des ressources de la ZEE par l'Etat côtier tel que posé à l'article 56 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer. Selon cet article 56, « l'Etat côtier a des droits souverains (...) à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents⁶⁵⁷... ». Cette base juridique posée de la sorte par le droit de mer, amène à considérer les EMR comme une activité à vocation économique. Une vocation qui s'est ensuite écologisée avec l'urgence climatique, dont les instruments internationaux sur le climat constituent un appui⁶⁵⁸. Comme le démontre C. BOITEAU, le droit sur les EMR est inspiré de deux enjeux : un enjeu environnemental marqué par les instruments sur le climat et un enjeu économique inhérent à sa vocation⁶⁵⁹. Le fondement environnemental des EMR est indirect⁶⁶⁰. Les instruments internationaux qui l'encouragent ont surtout une portée incitative et se contentent de les promouvoir, sans évoquer

⁶⁵⁴ SCHNEIDER Frédérique, *Les énergies marines renouvelables. Approche juridique en droit international, européen et comparé*, Paris, Pedone, 2015, 594 p., p. 515.

⁶⁵⁵ LE BAUT-FERRASSE B. *Traité de droit des énergies renouvelables*, Paris, Le Moniteur, 2012, 692 p., p.22.

⁶⁵⁶ LEBOEUF Cédric et DELFOUR-SAMAMA Odile, « La nécessaire insertion des problématiques juridiques dans les projets de développement des Energies Marines Renouvelables », *Carnet de recherche-Programme Human sea*, Université de Nantes, 2015, disponible sur : <https://humanssea.hypotheses.org/300>

⁶⁵⁷ Article 56, CMB.

⁶⁵⁸ La Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), signée le 9 mai 1992 à New York, entrée en vigueur le 21 mai 1994 (texte ratifié par tous les Etats membres de l'UE, dont l'UE le 21 décembre 1993). Cette Convention peut être considérée comme un outil en faveur des EMR. Bien que les EMR ne soient pas évoquées par le texte de la convention, ces dernières participent de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, objet de la Convention. Le Protocole de Kyoto à la CCNUCC signé le 11 décembre 1997 à Kyoto, entré en vigueur le 16 février 2005 (ratifié par l'UE le 31 mai 2005) promeut « l'utilisation accrue de sources d'énergie renouvelables » (art.2.iv) comme moyen pour atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre.

⁶⁵⁹ BOITEAU Claudie, *Mise en perspective des fondements internationaux et européens du droit de l'énergie renouvelables*, in GUEGUEN-HALLOUET Gaëlle et LEVREL Harold (Dir.), *Energies marines renouvelables. Enjeux juridiques et socio-économiques*, Paris, Pedone, 2013, 337 p., p.8.

⁶⁶⁰ Ibid.

les problématiques nouvelles qu'elles pourraient poser à la fois sur le milieu⁶⁶¹ et entre les autres utilisations légitimes de la mer⁶⁶². Le mutisme des Rapports du secrétariat des Nations Unies de 2012 et de 2014 relatifs à la promotion des énergies renouvelables, est en ce sens évocateur⁶⁶³. D'autant que ces rapports traitent des énergies renouvelables sans explicitement faire référence à la catégorie spécifique des EMR⁶⁶⁴.

Les EMR sont pourtant au cœur de nouvelles problématiques environnementales et de compatibilités avec d'autres usages préexistants en mer⁶⁶⁵. Le droit de la mer comme les conventions internationales de protection de l'environnement leur est applicable en fin d'utilisation au titre de l'obligation d'enlèvement des installations sur le milieu marin⁶⁶⁶, ou au nom de la lutte contre les pollutions par immersion⁶⁶⁷. Mais ces instruments ne recouvrent que les aspects en aval des EMR. L'intégration environnementale dans le processus de leur installation avec les questions de compatibilité avec d'autres usages et leur suivi tout au long de leur fonctionnement demeurent les zones d'ombre que le droit international de l'environnement n'aborde pas spécifiquement. Ces considérations induisent à s'interroger avec Frédéric Schneider sur leur « opportunité » au regard des « incertitudes » qui les caractérisent encore⁶⁶⁸. Il y a en effet un intérêt à ce que le développement des EMR soit corrélé avec l'élaboration préalable d'un cadre juridique qui les corresponde. La catégorie globale des « EMR » ne doit pas occulter les spécificités et les incidences juridiques de chaque mode de production de l'énergie. L'installation d'une éolienne flottante en mer, la production de l'énergie osmotique ou par combustion d'algues par exemple, pose de manière différenciée les problématiques juridiques⁶⁶⁹. Une interrogation qui tient tant à la spécificité de leur localisation spatiale ou du type de ressources naturelles qu'elles mobilisent. Dans le premier cas, la problématique spatiale

⁶⁶¹ GILL, B. Andrew, "Offshore renewable energy: ecological implications of generating electricity in the coastal zone", *Journal of applied ecology*, 2015, n°42, p.605-615. V. aussi, BOEHLERT George. W. et GILL B. Andrew., "Environmental and ecological effects of ocean renewable energy development. A current synthesis", *Oceanography*, 2015, vol. 23, n°2, p.68-81.

⁶⁶² OIRY Annaïg, « Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2015, vol. 15, n°3, DOI : 10.4000/vertigo.16724

⁶⁶³ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution, Promotion des sources d'énergie nouvelles et renouvelables, 21 déc. 2012 (A/RES/67/215), Résolution, Promotion des sources d'énergie nouvelles et renouvelables, 19 déc. 2014 (A/RES/69/225). Dans ces deux textes, aucune référence n'est faite sur les problématiques des énergies renouvelables. Les questions telles que la compatibilité environnementale (incidences sur la nature), compatibilité avec d'autres usages (articulation avec les utilisations préexistantes par exemple).

⁶⁶⁴ LEBŒUF Cédric et DELFOUR-SAMAMA Odile, op.cit.

⁶⁶⁵ BORDEREAUX Laurent et ROCHE Catherine, « Du droit du littoral au droit de la mer : Quelques questions autour des énergies marines renouvelables », *Le Droit Maritime Français*, 1er décembre 2012, n°742.

⁶⁶⁶ Pour les raisons tenant à la sécurité maritime et à la protection de l'environnement marin, l'article 60 (3) de CNUDM oblige par exemple des Etats côtiers à procéder à l'enlèvement des installations et ouvrages établis dans la ZEE, et d'en donner publicité adéquate des éléments restant de ceux-ci.

⁶⁶⁷ A cet égard on peut évoquer la Convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, op.cit.

⁶⁶⁸ SCHNEIDER Frédéric, op.cit.

⁶⁶⁹ LEBŒUF Cédric et DELFOUR-SAMAMA Odile, op.cit.

peut être identique selon que l'activité de production de l'énergie est localisée dans un même espace juridique (mer territoriale, ZEE ou plateau continental⁶⁷⁰). La compatibilité spatiale peut aussi s'avérer davantage complexe à articuler lorsque les espaces sont dotés de statut juridique spécifique ou lorsqu'ils se superposent (les éoliennes flottantes installées dans la colonne par exemple et les usages localisés sur le sol et le sous-sol marins). Dans le second cas, selon les ressources naturelles que requiert l'activité (utilisation de la biomasse par exemple), doivent être posées les questions de déséquilibre dans les écosystèmes découlant du prélèvement trop important des éléments de la biodiversité. Enfin, et de manière plus globale la question des incidences sur l'environnement des EMR. Tous ces enjeux ainsi révélés invitent à poser la question de savoir si le cadre juridique européen est suffisant pour y face ? De plus, quels objectifs sont mis en avant dans la réglementation européenne ; la protection de l'environnement et/ou l'incitation vers une nouvelle opportunité économique ?

Le droit de l'Union européenne sur les EMR traduit les enjeux économiques et environnementaux tels que sus évoqués⁶⁷¹. Régie par la directive de 2009/28/CE du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CEE et 2003/30/CE⁶⁷², l'élaboration du droit en faveur des énergies renouvelables a fait l'objet de plusieurs documents incitatifs en plus d'être inscrit dans la « politique stratégique de l'UE des énergies⁶⁷³ ». La Directive 2009/28/CE fait en effet partie du « paquet énergie climat de l'UE » et sous-tend les engagements internationaux de l'UE vers la production d'une énergie plus propre⁶⁷⁴.

⁶⁷⁰ LEBŒUF CEDRIC et DELFOUR-SAMAMA Odile, op.cit.

⁶⁷¹ MICHALAK Séverine, *Marché des EMR et milieu marin. Contribution à l'étude des spécificités juridiques des énergies marines renouvelables*, Thèse de Droit, Université de Bretagne Occidentale (UBO), Brest 2016, 502 p., p. 11, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01546185/document>

⁶⁷² Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JOL 140, du 5.6.2009, p.16-62.

⁶⁷³ Le domaine des énergies est inscrit dans le traité sur le fonctionnement de l'UE au titre de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie prévue dans le titre XXI du traité sur le fonctionnement de l'UE. L'article 194 (c) du TFUE prévoit que « Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres : (...) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables »

⁶⁷⁴ Cité par MICHELAK Séverine, le « Paquet énergie » correspond à l'ensemble des directives et décisions adoptées à partir des années 1980 par l'UE. Ce paquet est notamment constitué de la Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, la Directive 2009/29/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, la Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) no 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil; la Déc. n° 406/2009/CE du parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 (+ règlement (CE) n°

L'illustration de la prise en compte de l'exigence environnementale dans cette directive réside dans les instruments traditionnels et transversaux du droit de l'environnement tel que l'obligation d'effectuer les évaluations d'incidences environnementales⁶⁷⁵, ou encore la participation et l'information du public⁶⁷⁶. Cette exigence d'intégration environnementale à travers l'étude d'incidences environnementales des EMR reste dans une optique sectorielle, car effectuée dans le cadre des plans nationaux en matière d'énergies renouvelables⁶⁷⁷. Les Plans d'action en matière d'énergies renouvelables peuvent faire l'objet d'une évaluation plus large dans le cadre d'un projet commun entre Etats membres et pays tiers⁶⁷⁸. Or, l'existence d'autres usages en mer et surtout la porosité des frontières maritimes sont les écueils qu'il faudra prendre en compte. Le plan d'action énergétique qui doit faire l'objet d'évaluation environnementale est appréhendé dans sa logique locale induisant par là même une minimisation de l'incidence globale dans laquelle se trouvent déployées d'autres activités⁶⁷⁹. Dans le contexte d'un projet interétatique la coopération entre Etats n'a pas forcément pour objectif commun de protéger l'environnement, mais vise à faire prévaloir un intérêt stratégique orienté sur une logique de marché. C'est pourquoi, dans un contexte de politique maritime intégrée dont la PSM constitue le stade ultime de l'intégration environnementale est une opportunité à saisir pour mettre en avant les lacunes des droits sectoriels existants tels celui des EMR. Les instruments d'intégration des activités sectorielles telle la participation du public et l'étude d'impact, sont une trop faible mesure de la politique intégrée d'aménagement des activités en mer. Le processus juridique du développement des EMR est très centralisé compte tenu du rôle de l'Etat en mer et de son rôle dans la conduite de la politique de l'énergie. Ce processus juridique suit une logique de développement d'une filière industrielle même si les règles de protection de l'environnement y sont rattachées à leur mise en œuvre. Ces règles de l'environnement qui sont conçues dans une logique de protection de l'environnement, ne sont pas toujours en cohérence avec la logique de développement d'un secteur industriel qui soutient le domaine des EMR. Il apparaît que dans un contexte de planification intégrée où la seule logique industrielle et de développement d'une nouvelle filière est encore limitée, de développer des règles d'intégration adaptées tant pour ces nouvelles activités mais aussi dans une logique d'aménagement spatiale. Cette logique comporte plusieurs à la fois enjeux globaux mais aussi locaux avec toutes les implications que les EMR suscitent à savoir : les questions

443/2009 du parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers).

⁶⁷⁵ Paragraphe 69, 78 du préambule, article 17(7.), 22 (j), 23 Dir.2009/28/CE, op.cit.

⁶⁷⁶ Art. 15, Dir.2009/28/CE.

⁶⁷⁷ Art. 4, Dir.2009/28/CE.

⁶⁷⁸ Art. 10, Dir.2009/28/CE.

⁶⁷⁹ SCHNEIDER Frédérique, op.cit.

d'atteinte au paysage, les emprises spatiales, les enjeux climatiques, la protection de la biodiversité...

Les études stratégiques pour les plans d'aménagement constituent une arme pour répondre à ces mutations profondes des nouveaux usages en mer. Leur mise en œuvre dans le processus de planification devrait permettre de révéler en amont les insuffisances du secteur des EMR dont l'harmonisation avec les autres demandes et les objectifs de protection de l'environnement et de transition écologique reste encore difficile.

2- Les réglementations sectorielles à droit constant au Cap-Vert, au Sénégal et Brésil

Au Sénégal, au Cap-Vert comme au Brésil, les activités traditionnelles comme la pêche (a) et le transport maritime (b) font partie des secteurs clés. Elles font l'objet d'un encadrement juridique en perpétuelle adaptation eu égard aux évolutions du droit international, des évolutions des connaissances scientifiques et techniques, ou encore des stratégies politiques. Le secteur des EMR (c) pour sa part, est encore en pleine émergence. Il s'agit de présenter pour chacun de ces cas, le cadre juridique dont l'approche normative relative à la protection de l'environnement est révélatrice des spécificités locales.

a- La réglementation de la Pêche au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil

Dans les pays de la région tropicale à l'instar du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil, le secteur de la pêche occupe une place primordiale dans les activités traditionnelles des populations littorales⁶⁸⁰. La pêche artisanale représente près de 80% des activités dans les zones littorales⁶⁸¹. La flotte artisanale contribue pour l'essentiel à l'alimentation des populations locales. Au Cap-Vert, les espèces capturées sont concentrées sur les grands et les petits pélagiques, les espèces démersales, et les homards⁶⁸². La modernisation des engins de pêche marquée par le passage

⁶⁸⁰ MAME Camara M.B., *Quelle gestion des pêches artisanales en Afrique de l'Ouest ? Etude de la complexité de l'espace halieutique en zone littorale sénégalaise*, Thèse de géographie, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD), 2008, 339 p., p.12 ; Da Silva A. P., « Pesca artisanal brasileira : aspectos conceituais, historicos, institucionais e perspectivas », *Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento*, 2013, n°3, p. 15, pp.11-31 ; Da Silva, M. E. P. A., De Castro, et al., « Levantamento da pesca e perfil sócio-econômico dos pescadores artesanais profissionais no reservatório Billings », *Boletim do Instituto de Pesca*, 2018 n°35, vol.4, p.540 ; Moniz Silva H. D., « Pesca Artesanal em Cabo Verde-Arte de pesca linha-de-mao », *Mestre em Biologia Marinha*, Universidade de Aveiro 2009, 51 p., p. 13.

⁶⁸¹ MAME Camara, op.cit, sur le cas sénégalais, p.15.

⁶⁸² Gabinete de Estados e Planeamento (GEP), *Plano de gestao dos recursos da pesca*, Pria (Cabo Verde), Direccao General das Pescas – Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas, 228 p., p.5.

aux embarquements motorisés va accroître l'effort de pêche induisant des prises de plus en plus importantes⁶⁸³.

Il faut noter que la particularité géographique de ces régions soumises au phénomène d'upwelling⁶⁸⁴ fait de ces zones, des régions riches en biodiversité et dotées d'une forte production halieutique⁶⁸⁵. Les réglementations de pêche Sénégalaises, Capverdienne et Brésilienne visent un objectif commun : assurer un meilleur rendement et un renforcement de la qualité des produits et préserver les stocks halieutiques conformément aux instruments internationaux⁶⁸⁶. Les règles juridiques dans ce secteur sont posées par les mesures traditionnelles qu'on retrouve dans la quasi-totalité des réglementations. Il s'agit notamment des mesures d'interdiction et de régulation sur les zones ou les périodes de pêche, des mesures relatives aux conditions de délivrance des licences de pêche, des mesures portant sur la capture des certaines espèces ou encore les mesures réglementant les engins de pêche⁶⁸⁷. L'intérêt environnemental est évident et évolue au gré de l'amélioration des connaissances scientifiques sur la conservation des espèces. Il sera ici question de présenter le particularisme mis en avant dans l'approche de protection de la ressource halieutique et de l'environnement marin dans les réglementations de pêche de ces pays. L'intérêt de cette présentation réside dans la possibilité d'envisager si la forme de la réglementation favorise des passerelles permettant dans le cadre de l'élaboration d'une PSM, d'intégrer l'environnement. L'hypothèse de départ est que de la forme de la réglementation ou des concepts structurants mis en place par celle-ci, dépend la facilité à

⁶⁸³ LALOË F. et SAMBA A., *La pêche artisanale au Sénégal : ressource et stratégies des pêches*, Paris, ORTROM, 1990, 395 p., p. 27.

⁶⁸⁴ Phénomène océanique de remontée des eaux froides profondes, riches en nutriments vers la surface de l'océan. La région Ouest-africaine est une zone d'intense productivité et connue pour l'abondance de ses ressources biologiques liées à ce phénomène. Ces pays font partie des « quatre grands écosystèmes d'upwelling qui bordent la façade continents ». En Atlantique, ce sont les courants du Benguela dans l'hémisphère sud au large de l'Angola, de la Namibie et de l'Afrique du sud, le courant des Canaries dans l'hémisphère nord bondant le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal la Gambie et le Cap-Vert. Pour une lecture approfondie voir notamment Fréon Pierre, *Les grands écosystèmes mondiaux d'upwelling*, Les dossiers thématiques de l'IRD [en ligne], 2006. Au Brésil on a pu observer également ce phénomène notamment dans la région de Cabo Frio (Etat de rio de Janeiro), voir en ce sens J.L Valentin, *The Cabo Frio Upwelling System, Brazil*, in SEELIGER U., KJERFVE (Eds.), *Coastal Marine Ecosystems of Latin America. Ecological Studies (Analysis and Synthesis)*, Springer, 2001, vol. 144, 363 p., p.97-105.

⁶⁸⁵ Selon les chiffres publiés par la FAO en 2018, la production du Brésil était de 225000 tonnes pour l'année 2016, « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture. Atteindre les objectifs de développement durable », FOA, Rome 2018, p.18, pp.254. Au Sénégal les chiffres de la période de 2011 à 2014 publiés par le Département des pêches et de l'aquaculture et la FAO est de 1095 tonnes, « vue général du secteur aquacole national Sénégal ».

⁶⁸⁶ Tous ces pays sont parties à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et sont également notamment Parties (à l'exception du Cap-Vert) à l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé le 4 Août 1995 à New York. Texte ratifié le 30 janvier 1997 par le Sénégal et entré en vigueur pour ce pays le 11 décembre 2001. Le Brésil a ratifié l'Accord le 8 mars 2000 et le texte est en vigueur depuis le 11 décembre 2001. Le Cap-Vert à l'heure actuelle pas n'est lié à cet Accord.

⁶⁸⁷ Voir para infra sur la pêche au Sénégal et au Cap-Vert.

intégrer l'exigence environnementale, même à partir des instruments qui a priori ne sont pas consacrés à cet effet. Il conviendra par conséquent de présenter dans un même cadre la situation du Sénégal et du Cap-Vert qui comporte la même spécificité (i), avant d'analyser celle du Brésil, qui en sa qualité d'Etat fédéral suscite des interventions normatives à plusieurs échelles (ii).

i- *La pêche un « patrimoine national » au Sénégal et au Cap-Vert*

Les règles juridiques du secteur de la pêche dans ces deux pays sont très anciennes et n'ont cessé d'évoluer. Au Cap-Vert, les premières réglementations ont été adoptées à partir de 1911 pour la protection de certaines espèces et la régulation des conditions d'obtention de licence de pêche pour la pêche industrielle⁶⁸⁸. Au Sénégal, c'est au début des années 1960 que les règles de pêche vont être adoptées avec la nécessité de préserver une ressource soumise à une pression grandissante⁶⁸⁹. Malgré cette réglementation plus tardive par rapport à celle du Cap-Vert, c'est au Sénégal que la première codification des règles sur la pêche sera opérée.

En 1976, le premier Code de la pêche a été adopté au Sénégal⁶⁹⁰. Objet de plusieurs modifications, ce code est aujourd'hui refondé⁶⁹¹ et décliné dans la Loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime⁶⁹².

Les débuts de codification de la pêche au Cap-Vert, ont été opérés à partir des années 1980. En 1987 Le Cap-Vert a adopté le Décret-loi n°17/87, définissant les principes généraux de la pêche⁶⁹³. Ce texte a été abrogé en 2005⁶⁹⁴. Aujourd'hui, le Décret-loi n°2/2015 relatif à la

⁶⁸⁸ On peut par exemple citer les décrets du 21 juin 1911 régissant la pêche aux éponges marines (Decreto de 21 de Junho de 1911, B.O n°29 de 22.7.1911), le document législatif du 26 juillet 1972 interdisant la pêche au homard entré en vigueur le 1^{er} août 1972 (Diploma legislativo n°10-72 de 26/07/1972), le Décret réglementant la pêche de loisir (Decreto n°65/90 de 18.08.1990, promulguée le 3 août 1990), ou encore Arrêté ministériel n°52/2005 relative à l'obtention de licence pour la pêche industrielle (Portaria °52/2005 de 19 Setembro 2005, B.O n°38 de 19 de setembro de 2005, p. 1026).

⁶⁸⁹ On peut noter que, dès 1961, et avant l'adoption du code de la pêche, plusieurs lois et décrets d'application ont été adoptés concernant le secteur de la pêche. La caractéristique de ces textes est d'abord d'assurer une délimitation de l'activité dans les espaces maritimes tels que prévue par la Convention sur le droit de la mer, puis par la préservation de certaines espèces. Par ordre chronologique on peut citer les : Loi 61-46 du 21 juin 1961 relative à la pêche dans les eaux territoriales, et dans la zone contiguë au large du Sénégal ;

Décret 65-506 du 13 juillet 1965 portant interdiction de la capture, de la détention, de la commercialisation et de l'utilisation des sardinelles d'une taille inférieure à douze centimètres ; Décret 67-1092 du 30 septembre 1967 soumettant à autorisation préalable la pêche des sardinelles, chinchards et Pristipomes ; Loi 70-02 du 27 janvier 1970 relative à la pêche aux engins traînants dans les eaux territoriales, et son Décret d'application n°70-92 du 27 janvier 1970 ; Loi n°71-33 du 15 août 1971 complétant la Loi 70-02 du 27 janvier 1970, relative à la pêche aux engins traînant dans les eaux territoriales ; Loi 72-21 du 19 avril 1972 portant création d'une zone de pêche au-delà de la limite des eaux territoriales sénégalaises et fixant le régime d'exploitation de cette zone, et son Décret d'application 73-1044 du 26 novembre 1973 portant application de la Loi 72-21 du 19 avril 1972 ; Loi 73-50 du 04 décembre 1973 portant abrogation de l'article 2 de la loi 70-02 du 27 janvier 1970, relative à la pêche aux engins traînants dans les eaux territoriales.

⁶⁹⁰ Loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code de la pêche

⁶⁹¹ NDAO Soulève et BONNIN Marie, *La pêche maritime*, in BONNIN Marie et al., (Dir.), op.cit, p.202.

⁶⁹² Loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime, JO du Sénégal du 14/1/2016.

⁶⁹³ Decreto-lei n°17/87 de 18 de Março 1987, promulgué le 3 mars 1987 (texte abrogé).

politique d'exploitation durable des ressources de la pêche⁶⁹⁵ constitue le cadre général de l'activité de pêche. Le Décret-loi n°2/2015 sur la politique nationale de pêche, tient lieu de Code de pêche maritime applicable au Cap-Vert. Sans opérer une refonte du Décret-Loi de 2005, le nouveau cadre général de la politique de pêche procède à des amendements importants du texte précédent⁶⁹⁶.

La particularité des lois sénégalaises et capverdiennes réside dans la qualification qu'elle donne aux ressources halieutiques. Les ressources halieutiques sont en effet qualifiées de « patrimoine national halieutique⁶⁹⁷ », Cette référence à la notion de patrimoine national halieutique n'est défini par aucun des deux textes⁶⁹⁸. La question qui est posée est de savoir si cette qualification emporte un régime juridique spécifique ou du moins, qu'est-ce qu'une telle qualification traduit sur le plan symbolique, sur la protection de l'environnement et surtout dans son application dans le cadre d'un futur plan de PSM ?

La notion de patrimoine national dans sa généralité, fait en effet écho à celle de patrimoine commun national. Marie Cornu considère le patrimoine commun national comme « une universalité, ou un ensemble de biens et de choses, matérielles et immatérielles, [présentant] un intérêt collectif et qu'il importe de protéger et de préserver pour garantir la transmission⁶⁹⁹ ». Parler de patrimoine pour une ressource qui traditionnellement appartient aux *res nullius* (qui n'appartient à personne) a priori va à l'encontre même de leur conception juridique. Pour autant, les *res nullius* n'ont véritablement jamais échappé à la logique d'appropriation et, partant, d'un droit spécifique⁷⁰⁰. Le choix des législateurs sénégalais et capverdien implique a priori que la gestion de la ressource halieutique soit gouvernée par une finalité ; celle d'assurer sa pérennité et sa transmission dans l'intérêt de la Nation. L'Etat s'inscrit dans ce contexte, comme le garant de la gestion rationnelle de la ressource halieutique. Les actes de gestion de cette ressource doivent par conséquent être justifiés par un intérêt supérieur, distinct de l'intérêt individuel ou local. Partant de ces considérations, quelles sont les mesures environnementales qui pourraient en découler ?

La lecture des textes et l'interprétation qu'on pourrait tirer de la référence au patrimoine amène à distinguer deux types de mesures : d'une part, les mesures traditionnelles qu'on retrouve dans

⁶⁹⁴ Decreto-Lei n°53/2005 de 8 Agosto 2005, B.O n° 32 de 8 Agosto de 2005, p. 915.

⁶⁹⁵ Decreto-Lei n°2/2015 de 9 de Outubro 2015, principios gerais da politica de aproveitamento sustentavel dos recursos haliêuticos, B.O n°59 de 9 de Outubro de 2015, p.1800.

⁶⁹⁶ Notamment aux articles 4, 19, 47, 52, 56 et 69.

⁶⁹⁷ Section III, Loi n°2015-18, code de la pêche maritime Sénégal, opcit ; Art. 2, Decret-Loi n°53/2005, les principes généraux de la pêche au Cap-Vert, op.cit.

⁶⁹⁸ Ni le décret d'application de la loi sénégalaise (Décret n°2016-1804 du 22 novembre 2016 portant application de la loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime), ni dans la loi capverdienne, (Décret-loi n°2/2015, op.cit).

⁶⁹⁹ CORNU Marie, et al., *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2017,1240 p., p.893.

⁷⁰⁰ OST François, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995, 346 p., p.60.

l'ensemble des réglementations de pêche et d'autre part les mesures déductives liées à la référence au patrimoine.

La loi sénégalaise n°2015-18 propriétaire⁷⁰¹ la ressource et considère que le droit de pêche dans les eaux maritimes sous juridiction appartient à l'Etat. Les mesures d'accès à l'activité de pêche relèvent de trois régimes juridiques : le régime de licence⁷⁰², le régime d'autorisation⁷⁰³ et le système de permis⁷⁰⁴. A ces mesures s'ajoutent d'autres mesures telles que le recours au zonage servant à la conservation et la restauration des stocks⁷⁰⁵, la réglementation des pratiques de pêche et des engins de pêche⁷⁰⁶ et l'instauration des zones de pêche. S'agissant de cette dernière catégorie, c'est le Décret n°2016-1804 du 22 novembre 2016 portant application de la Loi 2015-18 qui apporte les détails sur la délimitation géographique des zones dans lesquelles la pêche est autorisée ou régulée et les zones où celle-ci est interdite⁷⁰⁷. Les plans annuels ou pluriannuels d'aménagement des pêches, élaborés sous l'autorité du Ministre chargé de la pêche maritime, constituent les documents prospectifs qui permettent à l'autorité compétente de définir les objectifs ciblés en matière de gestion des pêcheries⁷⁰⁸. Ces plans établis sur la base de données scientifiques, ont valeur réglementaire et doivent être approuvés par décret⁷⁰⁹.

Au Cap-Vert, la référence au patrimoine participe également à l'idée de propriétaire la ressource et de renforcer les mesures de protection. Les amendements opérés par le Décret-Loi n°2/2015 poursuivent un objectif de clarification et de durcissement des mesures contre les actes illicites. Le Décret-loi n°2/2015 précise en effet que les opérations connexes à la pêche comme l'approvisionnement, la fourniture et les aides logistiques apportées aux embarquements de pêche doivent désormais être précisées par un acte réglementaire, adopté par Arrêté ministériel⁷¹⁰. L'intérêt de cette précision permet d'apporter une clarification juridique et sert de gage d'anticipation, en cas de potentiels conflits. On se souvient du différend ayant opposé La République de Guinée Bissau à l'Etat du Panama, s'agissant de la pêche INN⁷¹¹. Dans cette affaire, le Panama au titre des argumentations contre l'immobilisation du navire « *VIRGINIA G* », opérée par les autorités portuaires de la République de Guinée Bissau, avait contesté la

⁷⁰¹ Art. 3, Loi 2015, op.cit.

⁷⁰² Essentiellement pour la pêche industrielle art.35 à 44, loi 2015, op.cit.

⁷⁰³ Pour la pêche à des fins scientifiques (art.45-53), les opérations connexes à la pêche (art.54), la pêche de loisirs (art.61) et la pêche à des fins d'aquaculture (art. 62).

⁷⁰⁴ Pour la pêche artisanale commerciale (art.57) et la pêche sportive (art. 58).

⁷⁰⁵ Le texte vise notamment les espaces maritimes protégées (art. 19 à 29).

⁷⁰⁶ Plusieurs pratiques de pêche sont notamment interdites telles que l'usage de matière explosive, appâts et autres substances toxiques, l'usage de scaphandre en ce qui concerne la pêche sous-marine, ou encore l'usage de filets maillants (art. 65 à 73).

⁷⁰⁷ Art. 39 à 51, Décret n°2016-1804, op.cit.

⁷⁰⁸ Art. 13, loi 2015, op.cit.

⁷⁰⁹ Paragraphe final de l'article 13, loi 2015, op.cit.

⁷¹⁰ Amendement de l'article 4 alinéa 3 c, nouveau Décret-loi n°2/2015, op.cit.

⁷¹¹ T.I.D.M, Navire « *Virginia G* » (Panama c. Guinée Bissau), du 14 avril 2014, affaire n°19, Recueil 2014, p.4.

qualification d'opérations connexes de pêche, l'activité de soutage⁷¹². Une contestation rejetée par le Tribunal International du Droit la Mer (TDIM) qui constate que cette qualification est conforme à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer et aux instruments internationaux pertinents⁷¹³. Le TDIM a reconnu que « la législation nationale de plusieurs Etats, non seulement en Afrique de l'Ouest mais aussi dans d'autres régions du monde », reconnaissent le soutage des navires de pêche comme une opération connexe de pêche⁷¹⁴. L'existence d'un cadre réglementaire devant préciser les opérations connexes de pêche permettra justement au Cap-Vert de s'aligner sur la logique des réglementations déjà existantes au sein des Etats voisins et faciliter ainsi une coopération avec ceux-ci dans la lutte contre les actes illicites en mer.

Les autres modifications du Décret-loi n°2/2015 du Cap-Vert concernent le renforcement des sanctions et des opérations de contrôle et de constatation des infractions des activités de pêche illicites⁷¹⁵. Le cadre réglementaire qui facilite l'identification des zones d'autorisation et d'interdiction de la pêche est opéré par les plans de gestion des ressources des pêches⁷¹⁶. Actuellement, le plan biennuel 2016-2017⁷¹⁷, dont la validité avait été prorogé jusqu'en juin 2018⁷¹⁸, continue à s'appliquer dans l'attente des nouveaux plans.

Au-delà de ces mesures traditionnelles de réglementation de la pêche, on peut déduire de la référence à la notion de patrimoine un caractère symbolique qui participe au renforcement de la protection de l'environnement et à une nouvelle articulation des mesures de pêche avec les règles sur les espaces maritimes.

La qualification juridique de patrimoine national halieutique traduit une volonté d'affirmer une souveraineté sur une ressource convoitée. Elle induirait à associer souveraineté sur l'espace et souveraineté sur la ressource afin de faire face aux pratiques de pêche illicites très importantes dans la région de l'Afrique de l'Ouest. Le Sénégal et le Cap-Vert comme beaucoup de pays de la zone tropicale, sont confrontés à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée dite

⁷¹² Opération consistant en la prise d'hydrocarbures de soute à bord d'un navire, nécessaire pour la propulsion du navire.

⁷¹³ Paragraphe 2017 et 218, aff. n°19, op.cit.

⁷¹⁴ Paragraphe 219, aff. n°19, op.cit.

⁷¹⁵ Les nouveautés du Décret-loi n°2/2015, op.cit, renforce les moyens de contrôle sur plusieurs aspects : art.19 al.1 (b) (conditions réglementaires sur l'obligation de tenue du journal de pêche à bord des embarcations), art. 47 al.2 (i) (sur les pouvoirs des agents de contrôle et les moyens de preuve pour la constatation des infractions), 52 (sur les montants des sanctions), art. 56 (d et e) (sanctions accessoires) et 69 (sur les autorités de contrôle).

⁷¹⁶ Art. 9, Décret-Loi n°2/2015, op.cit.

⁷¹⁷ Plano executivo biennuel de gestao dos recursos da pesca 2016-2017, mis en œuvre par la Resolução 29/2016 de Março, 2016, B.O n°16 de Março de 2016.

⁷¹⁸ Prorogé par la Resolução n°8/2018 de 1 de fevereiro, 2018, B.O n°6 de fevereiro de 2018, p.75.

« INN »⁷¹⁹ et à l'accaparement des ressources halieutiques⁷²⁰. Dans la loi sénégalaise présentée plus haut et le décret-loi du Cap-Vert de 2015, les dispositions relatives au contrôle⁷²¹ et les mesures à caractère répressif en cas d'infractions sont assez nombreuses⁷²². En 2017, le Sénégal a renforcé ce dispositif répressif en ratifiant l'Accord sur les mesures de ressort de l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée⁷²³. Cet instrument a vocation à contrecarrer l'exportation des produits illicites vers les pays tiers, notamment l'interdiction de débarquement sur les ports des captures issues d'activités illicites. La coopération avec les autorités régionales, sous régionales et dans le cadre des négociations sur les instruments internationaux, permet de mettre en œuvre des politiques particulières de gestion commune des stocks, non seulement pour assurer la surveillance, la sécurité et le contrôle des activités des navires de pêche, mais aussi, pour harmoniser et coordonner les systèmes de gestion et d'aménagement des pêcheries⁷²⁴.

Au-delà, des mesures de lutte contre la pêche INN, le Sénégal étant entouré par plusieurs Etats tous marqués par une tradition de pêche artisanale et avec lesquels il a par le passé existé des conflits territoriaux⁷²⁵, a conclu dès les années 1970 plusieurs Accords de pêche⁷²⁶.

Les Accords du Sénégal avec ses pays voisins, en l'occurrence, la Guinée-Bissau, le Cap-Vert, la Gambie et la Mauritanie, aboutissent à l'instauration de nouvelles zones de pêche situées de part et d'autre des frontières. Ces zones doivent être prises en compte dans le cadre d'un processus de PSM. Ce qui suppose dans une optique intégrée, de coopérer à l'élaboration d'une planification sectorielle transfrontalière. La participation des acteurs à ce titre, revêt une importance particulière⁷²⁷. D'autant que les réservations de zones pour la pêche artisanale telles que prévues à l'article 24 de la loi 2015-18 portant Code de la pêche maritime au Sénégal, impliquent des discussions entre des populations locales de chaque pays.

⁷¹⁹ Dans l'ouvrage de DIOUF Fatou, *Les aspects juridiques de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée au Sénégal*, France, L'Harmattan, 2015, 378 p., cette problématique est largement détaillée ainsi que ses aspects juridiques.

⁷²⁰ NIASSE Mamadou L. et SECK Mandieng, *L'accaparement des ressources marines ouest africaines : sociétés mixtes de façade et licences de complaisance. Expérience du Sénégal et de la Mauritanie*. Etude réalisée pour le service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement (EED), 2011, 32 p.

⁷²¹ Voir notamment les art.74 à 77 de la loi 2015-18, op.cit.

⁷²² Art.83 à 98, Loi 2015-18, op.cit.

⁷²³ Accord sur les mesures de ressort de l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, du 22 novembre 2009, adopté à Rome et entré en vigueur le 5 juillet 2016. Cet Accord a été ratifié par le Sénégal le 17 mai 2017 et est entré en vigueur le 16 juin 2017

⁷²⁴ Art. 25, Loi 2015-18 op.cit.

⁷²⁵ Conflit de délimitation de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, Sentence arbitrale du 31 juillet 1989, arrêt C.I.J. Recueil, 1991, p. 53.

⁷²⁶ Voir l'ensemble de ces Accords dans NDAO et Bonnin, *La pêche maritime*, op.cit, p.217 à 220.

⁷²⁷ L'article 5 de la Loi 2015-18 pose le principe général de l'exigence de participation des acteurs lors de la définition des politiques de développement durable et de gestion des activités de pêche.

Le Cap-Vert également a signé plusieurs accords de pêche, notamment avec l'UE depuis 1990⁷²⁸, et est partie à plusieurs instruments internationaux et sous-régionaux relatifs à la coopération, l'harmonisation des systèmes de gestion durable des pêches, et de surveillance des navires de pêche⁷²⁹. Au regard des similarités législatives, culturelles, des accords de pêche communs à la fois entre ces deux Etats et des pays tiers à l'instar de l'UE, il est nécessaire que dans une optique de planification intégrée, ces deux Etats mettent en place des politiques communes de pêche. Cette politique commune de pêche facilitera la cohérence des politiques de gestion durable de la pêche, et surtout, cette approche commune devrait faciliter le contrôle des actes illicites en mer. Pour la conduite des processus de planification, ces mesures devraient jouer un rôle de cohérence spatiale pour l'application d'une stratégie intégrée, mais aussi de cohérence avec les différentes institutions qui se superposent dans la gouvernance de secteur d'activité.

ii- *Une réglementation de la pêche pluriscale au Brésil*

La réglementation du secteur de la pêche au Brésil découle premièrement de l'échelle nationale qui dessine les grandes lignes de la politique nationale pêche. Ensuite, interviennent les règles des Etats fédérés applicables à l'échelle locale. Le premier Code de la pêche a été adopté en 1967⁷³⁰ et depuis lors, il a connu plusieurs modifications dont la dernière est celle de 2009⁷³¹. Dans les Etats de Sao Paulo et du Pernambouc, les lois de 2002⁷³² et 2015⁷³³ constituent le

⁷²⁸ Accord entre la Communauté économique européenne et la République du Cap-Vert concernant la pêche au large de Cap-Vert ; Protocole fixant les droits de pêche et la compensation financière prévus par l'accord entre la Communauté économique européenne et la République du Cap-Vert concernant la pêche au large du Cap-Vert. JO L 212, du 9.8.1990, p.3-12. Cet accord de partenariat est renouvelé tous les 5 ans par des protocoles. L'accord de partenariat actuel entré en vigueur le 20.3.2007 a fait l'objet d'une reconduction à l'expiration du dernier Protocole en 2014, pour une période de 4 ans. Le texte de ce protocole a été le 31.8.2014, entré en vigueur le 23.12.2014, JOL 369 du 24.12.2014, p.3.

⁷²⁹ On peut par exemple citer la Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique adoptée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966, entrée en vigueur le 21 mars 1969. Texte ratifié par le Cap-Vert le 11 octobre 1979 et entré en vigueur pour ce pays le 11 octobre 1979 ; la Convention concernant la coopération des Etats africains riverains de l'océan Atlantique adoptée à Dakar le 5 juillet 1991 et entrée en vigueur le 11 Août 1995. Texte ratifié par le Cap-Vert le 27 février 2017, entré en vigueur le 29 mars 2017 ; l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion du 29 novembre 1993 adoptée à Rome, entrée en vigueur 24 avril 2003. Convention ratifiée par le Cap-Vert le 29 Août 2014 et entrée en vigueur le 29 Août 2014 ; Accord sur les mesures de ressort de l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non règlementée, ratifié par le Cap-Vert le 2 décembre 2016 et entré en vigueur pour ce pays le 1 janvier 2017.

⁷³⁰ Decreto-Lei n°221, de 28 de Fevereiro de 1967, Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências, DOU de 28.2.1967.

⁷³¹ Lei n° 11.959, de 29 de junho de 2009, Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências, DOU de 30.6.2009 e retificado em 9.7.2009.

⁷³² Lei n° 11.165, de 27 de junho de 2002 Institui o Código de Pesca e Aquicultura do Estado (Sao Paulo), Publicado em 27 de junho de 2002.

cadre général régissant à l'échelle de ces entités fédérées les activités de pêche. Au Brésil, les problèmes majeurs du secteur de la pêche sont de deux ordres : sur le plan des réglementations internes résultant du régime d'accès et de la concurrence entre les échelles et les méthodes de pêche. Sur le plan externe, les conflits entre gouvernements, ONG autour des restrictions légales, et les pressions du marché⁷³⁴. Ces problèmes peuvent être résumés par la question des échelles de réglementations qui, sur le plan local c'est-à-dire des Etats fédérés, se traduisent par des réglementations priorisant les préoccupations locales avec pour incidences une dispersion de textes limitant les efforts de cohérence et finalement de protection intégrée de l'environnement.

- **Une régulation de la pêche en fonction des bassins hydrographiques dans l'Etat de Sao Paulo**

L'État de São Paulo est baigné par deux bassins hydrographiques: le Paraná, et l'Atlantique-Sud-Est, qui comprend les rivières Paraíba do Sul et Ribeira de Iguape⁷³⁵. Ces bassins hydrographiques sont divisés en douze régions : Amazônica, Tocantins/Araguaia, Atlântico-noroeste-ocidental, Atlântico-noroeste-oriental, São Francisco, Parnaíba, Atlântico-leste, Atlântico-sudeste, Atlântico-sul, Paraguai, Paraná, et Uruguai. L'activité de pêche se pratique essentiellement dans les zones de barrages et le long des grands fleuves⁷³⁶. L'accroissement des activités industrielles a eu une implication notable sur les politiques publiques, reléguant la pêche, notamment la pêche artisanale au second rang des politiques publiques⁷³⁷. Compte tenu des impacts nocifs sur l'environnement et des pressions exercées sur la ressource, il se pose la nécessité d'envisager une gestion intégrée de cette ressource notamment dans les réserves de pêche⁷³⁸.

L'exigence d'intégration environnementale dans le code de la pêche. Le code de la pêche de 2002 applicable pour l'Etat de Sao Paulo, énonce de manière sommaire l'exigence d'intégration

⁷³³ Lei nº 15.590, de 21 de setembro de 2015, institui a Política da pesca artesanal no estado de Pernambuco, publicado em 21 de setembro 2015.

⁷³⁴ SILVA Martin Isaac, V. J., et al., *A pesca marinha e estuarina do Brasil no início do século XXI : recursos, tecnologias, aspectos socioeconômicos e institucionais*, Belém, Universidade Federal do Pará – UFPA, 2006, 188 p., p. 135.

⁷³⁵ VERMULM H.J et GIAMAS D. M. T, « Compilação das principais normas de pesca para o estado de São Paulo », *Textos Técnicos*, Instituto de Pesca (Sao Paulo), 2013,

voir sur : <https://www.pesca.sp.gov.br/CompNormasPescaSP2013.pdf>

⁷³⁶ ALVES DA SILVA et al., « Levantamento da pesca e perfil socioeconômico dos pescadores artesanais profissionais no reservatório billings », 2018, op.cit. p.532.

⁷³⁷ BOSCHI Aguiar de Oliveira M. O., et DA SILVA VERA Lúcia, « O processo de industrialização do setor pesqueiro e a desestruturação da pesca artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967 », *Sequência (Florianópolis)* Dec. 2012, nº65, Florianópolis voir sur http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552012000200014&script=sci_arttext&tIng=pt

⁷³⁸ AGOSTINHO Angel et al., *Ecologia e manejo de recursos pesqueiros em reservatórios do Brasil*, Editora da Universidade Estadual de Maringá (EDUEM), 2007, 501 p., p.422.

environnementale pour la conservation et la gestion durable des pêcheries⁷³⁹. Comme dans les réglementations sénégalaises et cap-verdiennes les mesures de protection de l'environnement dans ce secteur font l'objet de régulation à travers les mesures d'interdiction des zones et des périodes de pêche, réglementation sur les engins de pêche et des obligations environnementales qui pèsent sur les titulaires de concessions de pêche⁷⁴⁰. Les délimitations des zones de pêche se font dans chacun des bassins hydrographiques en fonction du type de pêche.

Les différents types de pêcheries. La Loi de 2002, énumère six types de pêche qu'on peut distinguer en deux catégories : la pêche commerciale et la pêche non commerciale. La première comprend la pêche industrielle ou pêche à grande échelle⁷⁴¹, la pêche artisanale⁷⁴² et la petite pêche⁷⁴³. La seconde catégorie concerne la pêche scientifique⁷⁴⁴, la pêche de loisir ou pêche sportive⁷⁴⁵, et la pêche de subsistance⁷⁴⁶. Plusieurs instruments de nature réglementaires sont adoptés pour appliquer ces différents types de pêche dans chaque bassin hydrographique. A titre d'exemple l'instruction normative du 2 Septembre 2009⁷⁴⁷ adoptée par l'institution brésilienne pour l'environnement, les ressources naturelles renouvelables (IBAMA), interdit pour la pêche commerciale et de loisir plusieurs types de méthodes de pêche et d'accès à certaines zones. Dans le premier cas, il s'agit par exemple, de l'usage des filets maillants, de spirales et filets avec câble métallique, ou chalut dans la colonne d'eau⁷⁴⁸. S'agissant des zones interdites, l'instruction énumère plusieurs eaux marines y compris les zones intermittentes avec le fleuve principal ou les chenaux secondaires⁷⁴⁹. Ces délimitations qui impliquent des zonages doivent pris en compte dans les schémas d'aménagement, afin de faciliter une approche intégrée.

- Une réglementation axée sur la pêche artisanale dans l'Etat du Pernambouc

Dans le Nord-Est Brésilien, le volume des captures de la pêche artisanale représente près de 96, 3%⁷⁵⁰. Ces chiffres soulignent de facto l'importance socioéconomique de ce secteur. La pêche artisanale se pratique essentiellement dans les eaux côtières. La pêche industrielle couvre la

⁷³⁹ Art. 27, Lei nº 11.165, de 27 de junho de 2002, op.cit.

⁷⁴⁰ Art.14 à 19, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴¹ Art 37, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴² Art. 34, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴³ Art.36, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴⁴ Art.52, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴⁵ Art. 43, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴⁶ Art. 55, Lei nº11.165, op.cit.

⁷⁴⁷ Instrução normativa IBAM nº23, de 2 de setembro de 2009, estabelecer normas gerais de pesca para a bacia hidrográfica do rio Parana, DOU nº169 de 3 setembro de 2009, seção 1, p.100-101.

⁷⁴⁸ Art. 2, Instrução normativa nº23, op.cit.

⁷⁴⁹ Art. 2, Instrução normativa nº23, op.cit.

⁷⁵⁰ CASTELLO Jorge Pablo, « O, Futuro da pesca e da aquicultura marinha no Brasil: A pesca costeira », Ciência e Cultura, 2010, nº3, vol.1, p.32.

partie côtière et marine. Les captures de la pêche industrielle en zone côtière concernent notamment les crustacés à l'instar du homard et dans les eaux océaniques les espèces les plus exploitées sont le thon et les grands pélagiques⁷⁵¹. La Loi n°15.590 du 21 septembre 2015 régissant la pêche artisanale dans le Pernambouc constitue le cadre général en matière de pêche artisanale, tandis que la pêche industrielle telle que la pêche au thon est régie par les instruments adoptés à l'échelle de l'Union fédérale⁷⁵². Les zones de pêche prévues par la loi sur la pêche artisanale et la pêche industrielle coïncident ; cette superposition est un facteur de conflits lié à la différence de capacité de pêche entre les acteurs. Le Décret d'application de la Loi n°15.590⁷⁵³, prévoit dans son article 21 que la pêche artisanale peut être pratiquée dans les eaux sous juridiction brésilienne jusqu'à une limite maximale de vingt miles nautiques, c'est-à-dire huit miles nautiques au-delà de la mer territoriale. Cette délimitation induit des zones communes de pêche dans la partie océanique (dans les huit miles nautiques) entre la pêche artisanale et la pêche industrielle, mais aussi dans la mer territoriale où théoriquement la pêche industrielle n'est pas interdite⁷⁵⁴. De plus, dans le cadre d'un processus d'aménagement intégré ces zonages révèlent des conflits potentiels d'intervention entre les autorités à différentes échelles. La loi sur la Gestion intégrée de la zone côtière dans le Pernambouc par exemple, prévoit que le schéma d'aménagement de la zone côtière doit couvrir uniquement la mer territoriale. Il est constant que la mise en œuvre d'une stratégie intégrée sera confrontée à cette incohérence spatiale.

b- La réglementation des transports au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil

Au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil les règles de protection de l'environnement dans le domaine des transports découlent des conventions de l'OMI axée sur la protection de l'environnement. Ces Etats sont tous Parties aux instruments les plus emblématiques⁷⁵⁵ de

⁷⁵¹ LESSA Rosangela P. et al., *Programa de avaliação do potencial sustentável dos recursos vivos da zona econômica exclusiva – revizee sub-comitê regional nordeste – score – NE. Dinâmica das Frotas Pesqueiras da Região Nordeste do Brasil. Análise das principais pescarias*, Universidade federal rural de Pernambuco, 2004, vol.1, 131 p., p.11.

⁷⁵² Voir par exemple le Décret fédéral n° 4.810, du 19 août 2003, Estabelece normas para operação de pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto mar e por meio de acordos internacionais, e dá outras providências, DOU du 20 août 2003.

⁷⁵³ Decreto n° 45.396, de 29 de novembro de 2017, Regulamenta a execução da Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco, instituída pela Lei n° 15.590, de 21 de setembro de 2015 (non publié au journal officiel).

⁷⁵⁴ Le Décret fédéral du 19 août 2003 concernant les normes sur la pêche thonière par exemple prévoit la possibilité de pêche dans l'ensemble des eaux sous juridiction brésilienne, (art.1).

⁷⁵⁵ Voir annexe n° 8 tableau récapitulatif des conventions de l'OMI et leur ratification par les pays étudiés.

l'OMI contre les pollutions par hydrocarbures à l'instar de la « Convention MARPOL⁷⁵⁶ », ou encore la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les hydrocarbures (ORPC)⁷⁵⁷. L'analyse sur la protection de l'environnement dans les instruments du transport maritime se fera à travers trois formes de réglementations : les règles relatives aux pollutions par hydrocarbures, les règles relatives à la réduction des taux d'émission de CO₂ et enfin les règles traitant des pollutions opérationnelles.

- L'engagement réel des pays de la région tropicale par les instruments contre les pollutions par hydrocarbures

Dans une étude menée en 2004 par l'UICN sur la gestion environnementale de l'exploitation de pétrole offshore en Afrique de l'Ouest⁷⁵⁸, sur vingt-sept Conventions de l'OMI liée directement ou indirectement à la protection de l'environnement, les instruments de lutte contre les pollutions par hydrocarbures sont les textes les plus ratifiés par les Etats de la région ouest africaine. Lorsqu'on étend cette étude au Brésil, on aboutit sensiblement au même résultat⁷⁵⁹. L'adhésion généralisée des Etats y compris les pays de la région tropicale à l'instar de ceux étudiés ici, s'inscrit dans l'histoire funeste des catastrophes qui ont marquées les pollutions marines. Cette adhésion caractérise également la volonté des Etats de se prémunir contre les risques existants pour leurs côtes, compte tenu du trafic maritime important lié au transport de pétroliers et des plates formes pétrolières offshore situées au large de leurs côtes. Selon le rapport de l'UNEP de 2004, les eaux de l'Afrique de l'Ouest sont en effet traversées chaque année par environ 400 à 500 millions de tonnes de pétrole brut et produits raffinés, par des pétroliers partant du Nigéria, du Gabon et de l'Angola à destination de l'Europe et des Etats Unies⁷⁶⁰. Au Brésil les activités d'exploitation pétrolière en expansion constituent des

⁷⁵⁶ Convention ratifiée par le Brésil le 29 janvier 1988, entrée en vigueur le 29 avril 1988. Au Cap-Vert la convention a été ratifiée le 4 juillet 2003 entrée en vigueur le 4 octobre 2003 et au Sénégal, ratifiée le 16 janvier 1997 et entrée en vigueur le 16 avril 1997.

⁷⁵⁷ Texte ratifié par le Brésil le 21 juillet 1998 et entré en vigueur pour ce pays le 21 octobre 1998 ; Au Sénégal la Convention a été ratifiée le 24 mars 1994 et en vigueur depuis le 13 mai 1995, au Cap-Vert elle a été ratifiée le 4 juillet 2003 et entrée en vigueur le 4 octobre 2003

⁷⁵⁸ KLOFF Sandra., et WICKS Clive, *Gestion environnementale de l'exploitation de pétrole offshore et du transport maritime pétrolier*, Fondation internationale du Banc d'Arguin, 2005, 80 p., p.79.

⁷⁵⁹ Voir annexe n° 8.

⁷⁶⁰ Rapport de l'UNEP de 2004, *Oil transport into and out of the region (West Africa)*, cité par le Rapport de l'UICN, KLOFF, S., et WICKS, C, 2005, op.cit, p.17.

préoccupations actuelles que les instruments contre les pollutions par hydrocarbures devraient permettre de répondre aux risques de naufrages.

- Le rôle de l'OMI pour les règles relatives à la limitation de gaz à effet de serre du transport maritime

En matière d'émission de GES issus du transport maritime, l'UE européenne fait figure de pionnière par l'adoption d'un instrument contraignant en la matière. Son action régionale a notamment contribué à l'application des mesures relatives au meilleur rendement énergétique des navires dont l'un des grands projets mondiaux est mis en œuvre par l'OMI⁷⁶¹. L'OMI s'est engagée dans ce domaine dans ses efforts visant à lutter contre les changements climatiques, et les émissions de GES. Le 28 octobre 2016, a été adopté un amendement à l'annexe V à la Convention internationale MARPOL, sur les substances nuisibles pour le milieu marin et modèle de registre des ordures⁷⁶². Ces nouvelles évolutions devraient avoir une incidence sur les réglementations nationales incitant les pays de la région tropicale à mettre en place des mesures visant à favoriser un transport maritime plus propre. Il faut par ailleurs souligner que l'adoption d'un instrument contraignant pour les transports maritimes pose avant tout un problème stratégique pour les Etats maritimes qui craignent qu'un tel instrument impacte sur la compétitivité de leur commerce maritime. Les règles sur la réduction des GES peuvent constituer un élément stratégique pour les armateurs⁷⁶³, davantage enclin à sélectionner des pavillons moins contraignants. Ceci étant dans le cadre d'un processus de planification spatiale marine visant à prendre en compte l'environnement, une vision de chaque facteur ayant une incidence sur l'environnement doit être envisagée pour faire un état des lieux des activités maritimes sur l'environnement, mais aussi pour prendre en compte ces impacts dans la politique globale de protection de l'environnement dans la PSM.

- Un engagement mitigé envers les instruments relatifs aux formes diffuses de pollution

⁷⁶¹ Il s'agit notamment du Projet « Global MTCC Network (GMN) » financé par l'UE qui vise à constituer un réseau mondial de coopération de technologie maritime (MTCC) dans cinq régions cibles que sont l'Afrique, l'Amérique Latine, l'Asie, les Caraïbes et le pacifique, voir les détails et différents rapport sur ce projet sur : <https://gmn.imo.org/>

⁷⁶² Résolution OMI, MEPC.277(70), adoptée le 28 octobre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018.

⁷⁶³ DOUDNIKOFF Marjorie, *Réduire les émissions du transport maritime : les politiques publiques et leur impacts sur les stratégies des compagnies maritimes de lignes régulières*, Thèse économie et finances, Université Paris-Est 2015, 383 p., p.143, voir sur <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01214518/document>

Le transport maritime est à l'origine de formes de pollution diffuses qui découlent d'opération de maintenance et d'entretien des navires. Parmi ces opérations on peut citer le déballastage, le revêtement et le dévêtement des coques des navires. Ces activités constituent des occasions au cours desquelles le milieu marin devient le réceptacle direct des déchets issus des navires. Les opérations de déballastages sont par exemple l'une des principales causes des invasions biologiques⁷⁶⁴. La prolifération de nouvelles espèces hors de leurs aires de répartition naturelles peut s'accompagner de divers impacts sur la biodiversité autochtones avec des incidences néfastes sur l'environnement, la santé et l'économie⁷⁶⁵. De la même manière, certaines substances utilisées comme antisalissures sur les navires présentent des risques notables pour les organismes marins et s'avèrent également préjudiciable pour la santé et l'économie⁷⁶⁶. Ces pollutions moins visibles immédiatement, ont suscité l'adoption d'instruments réglementaires à l'échelle internationale visant à renforcer les mesures de contrôle et de surveillance marquées par une réglementation de certaines substances chimiques réputées toxiques et par l'aménagement de zones spéciales dans les ports.

Deux Conventions de l'OMI présentent un intérêt spécifique en matière d'aménagement dans les zones portuaires. Il s'agit de la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (AFS)⁷⁶⁷, et de la Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires⁷⁶⁸. Ces deux instruments de l'OMI ont été ratifiés par le Brésil mais pas par le Sénégal et le Cap-Vert. Cette absence de cadre juridique pour le Sénégal et le Cap-Vert constitue un écueil crucial pour la protection des écosystèmes marins face aux risques de pollutions issus d'activités opérationnelles des navires.

La Convention internationale de 2001 pour le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles des navires par exemple établit un système de contrôle des substances utilisées pour le revêtement des navires dont la toxicité constitue un problème considérable pour les organismes marins⁷⁶⁹. Son champ d'application est particulièrement large. La Convention s'applique aux navires battant le pavillon d'une Partie, aux navires exploités sous l'autorité d'une Partie, et aux navires

⁷⁶⁴ TREMBLAY Pascal, *Evaluation du risque potentiel d'introduction d'espèces non-indigènes de mésozooplancton suite au déversement des eaux de ballast d'un navire domestique dans l'Arctique canadien*, Thèse en océanographie, Université du Québec à Rimouski, 2017, 126 p., p. 2.

⁷⁶⁵ PELLOTE Fabrice, CLERGEAU Philippe, PASCAL Michel et al., « Principales espèces exotiques envahissantes en Bretagne : écologie, histoire, impacts », *Observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB)*, 2019, 231 p., p. 3.

⁷⁶⁶ REVEILLON Damien et al., "Exploring the chemodiversity of tropical microalgae for the discovery of natural antifouling compounds", *Journal of Applied Phycology*, 2019, n°1, vol. 31, p.320, pp. 319-333.

⁷⁶⁷ Convention ratifiée par le Brésil le 20 février 2012 et entrée en vigueur pour ce pays le 20 mai 2012, le Sénégal et le Cap-Vert ne sont pas liés à cette Convention.

⁷⁶⁸ Convention ratifiée par le Brésil le 14 avril 2010 et entrée en vigueur le 8 septembre 2017. Cette convention n'a pas été ratifiée par le Sénégal et le Cap-Vert.

⁷⁶⁹ Annexe 1 de la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes nuisibles sur les navires, op.cit.

qui entrent dans les ports, un chantier naval ou un terminal d'une des Parties⁷⁷⁰. Cette extension du champ d'application permet aux Etats même non liés par la Convention, d'exiger des navires répondant à l'un des critères prévus par le texte, qu'ils appliquent les dispositions de ladite Convention. Il s'agit pour l'Etat du port d'exercer un contrôle sur les systèmes antisalissures visant à interdire et/ou limiter l'utilisation des substances réputées toxiques⁷⁷¹. Par ailleurs, ces mesures de contrôle peuvent ne pas atteindre l'effet escompté en l'absence d'aménagement de zones spéciales dans les ports destinées à la collecte, la manutention, le traitement et l'évacuation écologiquement rationnelle pour protéger l'environnement et la santé⁷⁷². Au Sénégal tout comme au Cap-Vert, les systèmes d'assainissement et les moyens de traitements de déchets dans les zones portuaires restent encore limités⁷⁷³. L'encadrement des risques portuaires par l'existence de plans spéciaux tels que les plans d'urgence des ports établis pour les raisons de sécurité participe d'une planification sectorisée encore perfectible. L'intérêt d'une planification intégrée qu'amorce le projet de Loi littoral au Sénégal par exemple et le plan d'aménagement de la zone côtière et de la mer adjacente au Cap-Vert, apparaît comme une opportunité pour la gestion des politiques sectorielles telles que celles relatives aux traitement des eaux dont le cadre juridique reste limité voir absent.

c- Le droit des EMR en zone tropicale, un cadre à construire

Les EMR constituent un nouveau terrain attractif pour les investisseurs dans le contexte actuel marqué par la nécessité d'une transition énergétique. Dans les pays de la région tropicale les EMR restent un secteur à explorer et un cadre expérimental pour le droit. Le Sénégal, tout comme le Cap-Vert et le Brésil ne disposent pas encore d'instruments juridiques spécifiques en la matière⁷⁷⁴. Un contexte qui n'est pas particulièrement surprenant et spécifique à ces pays, le développement des EMR s'étant opéré plus vite que l'adaptation du système traditionnel du droit des énergies⁷⁷⁵. Pour autant, si les EMR ne constituent qu'une activité de plus en milieu marin tout en restant une matière qui devra intégrer logiquement le droit des énergies⁷⁷⁶, la perspective d'une PSM dans ces pays nécessite de préciser un cadre juridique consacré à ces

⁷⁷⁰ Art. 3, Convention internationale de 2001, sur le contrôle des systèmes nuisibles sur les navires, op.cit.

⁷⁷¹ Art. 4, Convention internationale de 2001, sur le contrôle des systèmes nuisibles sur les navires, op.cit.

⁷⁷² Art. 5, Convention internationale de 2001, sur le contrôle des systèmes nuisibles sur les navires, op.cit.

⁷⁷³ KANE Alioune, *Programme d'action pour la protection du milieu marin contre les pollutions dues aux activités terrestres : le cas du Sénégal*, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2014, 51 p., p.14.

⁷⁷⁴ Le plan d'action sénégalais reconnaît l'absence de cadre sur les énergies marémotrices malgré sa grande frange maritime. Voir, Plan d'Actions National des Energies Renouvelables (PANER) du Sénégal, période 2015-2020-2030, 2015, 91 p., p.6 ; De Mattos A. D. et al., *Oceanica*, in Tolmasquim Mauricio T. (Cord.), *Energia Renovavel. Hidraulica, Biomassa, Eolica, Solar, Oceanica*, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2016, 452 p., p.411.

⁷⁷⁵ WRIGHT Glen, "Ocean: energy: a legal perspective", *Journal of Ocean Technology*, 2013, vol. 8, p.28, pp. 26-32.

⁷⁷⁶ BOILLET Nicolas, op.cit, p.367.

nouvelles activités⁷⁷⁷. En tant que projection d'une vision future des mers, la PSM devra en effet soumettre les acteurs maritimes à une nouvelle dynamique. Cette dynamique comprend une intégration spatiale plus étendue que la GIZC et la concrétisation des objectifs de développement économique et de protection de l'environnement. Un tel contexte suppose des modifications et une nouvelle configuration des politiques publiques en mer pour lesquelles les acteurs doivent pouvoir s'adapter. Alors que la majeure partie des conflits d'usages est localisée dans la zone côtière et concerne les activités traditionnelles telles la pêche, la plaisance, le transport et les activités touristiques⁷⁷⁸, ces conflits devront gagner le large avec l'intensification et développement de certaines EMR offshores. Avec le concept de GIZC dont la vocation est de protéger l'environnement, le prisme environnemental apparaît comme le critère central d'arbitrage entre les conflits nés d'usages concurrents. De plus, le régime juridique de la mer territoriale espace sur lequel s'élabore la GIZC facilite une approche terrienne par les instruments classiques du droit des énergies. Par ailleurs, l'extension des EMR en ZEE suscite de nouveaux conflits spatiaux dans un contexte où l'emprise sur cet espace se limite à une compétence fonctionnelle. L'instauration d'un cadre juridique pour les EMR participe ainsi de deux impératifs majeurs que sont la sécurité juridique des acteurs impliqués et le financement des investissements nécessaires à leur développement⁷⁷⁹. Comme d'autres usages de l'espace maritime les EMR viennent s'établir dans la concurrence à l'usage d'un espace commun. Le droit devrait à cet égard jouer un rôle important tant pour leur reconnaissance formelle que par la détermination des obligations qui sont dévolues aux exploitants lors de leur installation, leur fonctionnement et leur désinstallation. Ce cadre juridique devrait aussi déterminer les obligations des exploitants d'EMR à l'égard des autres utilisateurs légitimes de la mer.

S'agissant de l'encouragement à l'investissement pour le développement des EMR, il faut souligner qu'en tant qu'activité à vocation économique, leur entrée sur le marché suscite l'intérêt juridique sur leur financement par les aides d'Etat ou les financements d'origine privé. Frédéric Schneider ayant souligné « l'attractivité économique du droit des EMR », à l'échelle européenne⁷⁸⁰, on peut dans un contexte de protection globale de l'environnement, s'interroger sur le risque que les contreparties accordées aux exploitants d'EMR soient liées à l'application souple des exigences de protection de l'environnement.

⁷⁷⁷ QUERO Garcia Pablo et al., "The role of maritime spatial planning on the advance of the blue energy in the European Union", *Marine Policy*, 2019, vol.99, p.124, pp.123-131.

⁷⁷⁸ RITSCHARD Lucille, GOURMELON Françoise et CHLOUS Frédérique, « Différencier les représentations spatiales selon leurs statuts-Expérimentation en gestion intégrée des zones côtières », *Revue Internationale de Géomatique*, 2018, n°1, vol. 28, p. 39, pp.39-67.

⁷⁷⁹ MONT Alverne T. F. et CAVALCANTE M. M., « Gestao dos espaços no contexto das energias marinhas renovéis », *Revista Brasileira de Políticas Publicas*, 2018, n°1, vol. 8, p. 731, pp.725-744.

⁷⁸⁰ SCHNEIDER Frédérique, op.cit, p.55.

B- Une incorporation environnementale limitée

La reconnaissance formelle de l'obligation de protéger l'environnement dans les domaines sectoriels si elle participe du rayonnement du droit de l'environnement dans les politiques publiques, cette protection environnementale demeure limitée. Une limite liée au caractère assurément sectoriel dont la logique est de maintenir le secteur d'activité concerné (1). De ce fait, l'équilibre entre intérêts environnementaux et préservation d'une filière n'est pas toujours observé. Bien au contraire, il s'agit davantage d'un glissement entre des objectifs environnementaux vers des aspects sociaux économiques que d'une écologisation des objectifs économiques et sociaux. L'une des explications de ce glissement découle de la prise en étau du droit de l'environnement entre urgence écologique et période de transition vers un système plus adapté (2).

1- L'intégration environnementale à l'épreuve d'une sectorisation dominée par le modèle économique traditionnel

Le principe d'intégration qui vise à assurer la cohérence des exigences de protection de l'environnement dans les politiques publiques implique à la fois d'incorporer l'obligation de protéger l'environnement dans les politiques sectorielles mais aussi de susciter l'émergence d'un « standard » environnemental pour l'ensemble des politiques publiques. Ce standard suppose la promotion d'une économie vertueuse et inclusive⁷⁸¹. Or, si les standards environnementaux dans les politiques sectorielles se traduisent par le renforcement d'objectifs environnementaux de plus en plus ambitieux (réduction des taux d'émission de GES, promotion d'énergie verte, taux admissibles de capture par exemple), ces perspectives ne peuvent atteindre pleinement l'effet escompté sans remise en cause du modèle économique dominant. Ce modèle qui est marqué par la productivité, la compétitivité économique et, partant, du prélèvement toujours plus important des ressources naturelles, suscite des règles sectorielles en recherche d'équilibre perpétuel entre la protection de l'environnement et la préservation de l'activité. La logique sectorielle doit préserver un secteur d'activité, pourvoyeur d'emplois, qui présente des enjeux sociaux et de sécurité alimentaire. Il est à cet égard constant que l'imposition de nouvelles dynamiques environnementales ne peut induire un bouleversement drastique de cette configuration sans fournir de garanties et les moyens d'adaptation pour les acteurs. Ces

⁷⁸¹ CHEVALIER Emilie, « Le 7e programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne « Bien vivre, dans les limites de notre planète » : un modèle européen en quête de légitimité », *Revue Juridique de l'environnement*, 2015, n°2, vol. 40, p. 300, pp.298-309.

garanties supposent l'adoption de règles qui permettent la sécurité juridique des investisseurs. Les investisseurs économiques pour répondre aux futures contraintes doivent s'assurer de l'existence de règles claires, prévisibles, cohérentes et stables⁷⁸². Or, parmi les caractéristiques qui font défaut à la sécurité juridique des nouvelles ambitions normatives de l'ère de la conciliation entre protection de l'environnement et de préservation d'un secteur économique, est la dimension complexe des normes nées de leur empilement permanent, la mutabilité constante du droit de l'environnement au gré de l'évolution des connaissances scientifiques et finalement, l'imprévisibilité inhérente à la nature qui s'accolle à la norme. Cet état de fait génère un droit transitoire sur les nouvelles orientations environnementales. Ces nouvelles orientations environnementales parfois portées par des instruments juridiques à l'instar de la Directive européenne sur la PEM se caractérisent par des échéances programmatiques à long terme et une faible dimension prescriptive. En l'occurrence, on note dans le texte de la directive, l'une de ses finalités qui est d'améliorer l'état de la biodiversité et les conditions de vie à l'horizon 2020⁷⁸³, et la modestie des obligations qu'elle impose⁷⁸⁴. De plus, les préalables à l'émergence de tels instruments sont l'occasion d'établir un cadre de soutien et de renforcement des moyens pour permettre aux acteurs de s'adapter à la future dynamique⁷⁸⁵. Le soutien financier est l'un des moyens les plus utilisés par les décideurs politiques pour favoriser la transition. Ce moyen comporte par ailleurs plusieurs limites, notamment pour les pays en développement. En effet, de par leur condition économique et technologique, les pays en développement et même les économies émergentes comme le Brésil requièrent les soutiens financiers qui passent par l'entremise des bailleurs de fonds étrangers. Une relation dont l'incidence est d'intensifier la perte de contrôle et les conditions d'auto-détermination des Etats. Elle favorise en outre la perméabilité entre la sphère publique dominée par l'intérêt général et la sphère privée dominée par la recherche du profit individuel.

2- *L'environnement pris en étau entre l'urgence et le temps d'adaptation*

L'urgence écologique apparaît aujourd'hui comme une question d'actualité en particulier avec les derniers rapports du Groupe d'experts Intergouvernemental des Nations Unies sur l'Évolution et le Climat (GIEC)⁷⁸⁶, ou du groupe d'experts de l'ONU sur la biodiversité

⁷⁸² Pour les caractères de la définition de la sécurité juridique fournit par le Conseil D'Etat français en 2006, Conseil d'Etat, « Rapport public 2006 – Sécurité juridique et complexité du droit », La documentation française, mars 2006, p. 229, pp. 400.

⁷⁸³ Paragraphe 15, Directive 2014/89/UE, op.cit.

⁷⁸⁴ MORIN Michel, op.cit.

⁷⁸⁵ Voir dans l'introduction, « *Les préalables à l'adoption de la Directive 2014/89/UE* », supra.

⁷⁸⁶ 6^{ème} cycle d'évaluation du GIEC qui a débuté du 5 au 8 octobre 2015 à Dubrovnik. Le rendu correspondra à trois rapports dont : *Rapport Spécial du GIEC Réchauffement à 1,5°C*, Office for climate education, octobre 2018,

(IPBES)⁷⁸⁷. Au-delà du rayonnement social et de l'ancrage de la problématique écologique dans les discours politiques⁷⁸⁸, il est nécessaire de s'intéresser à son prisme juridique. L'urgence environnementale à laquelle s'associe la latence nécessaire pour la transition du modèle dominant vers un modèle alternatif, met le droit dans une situation inhabituelle. Alors que la norme doit se traduire par son effet performatif, c'est-à-dire sa capacité à produire des effets sur le réel une fois qu'elle est énoncée⁷⁸⁹, l'urgence environnementale et la transition écologique produisent un droit voulu ou souhaité dont la portée réelle confine davantage en valeur morale qu'en imposition juridique⁷⁹⁰. Le thème du colloque de mars 2019 tenu à l'Université de Tours dont l'intitulé portait sur l'interrogation du droit de l'environnement face à l'urgence climatique⁷⁹¹, traduit cette préoccupation nouvelle qui intéresse autant la science du droit elle-même que la dimension plus pragmatique du droit à répondre aux nouveaux enjeux environnementaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre d'une PSM orientée vers la protection de l'environnement marin, la question de la capacité du droit à protéger l'environnement compte tenu de l'urgence écologique permet d'exposer deux situations. D'une part, le potentiel du dispositif juridique existant à répondre à ces préoccupations écologiques, d'autre part, la perméabilité du contexte économique et social à recevoir de nouveaux dispositifs correspondant à la tendance vers une transition écologique.

Dans le premier cas, l'étude menée préalablement sur quelques règles sectorielles applicables à chacune des activités maritimes a révélé les limites des logiques sectorielles de chaque activité par rapport à la protection de l'environnement. Pour prendre l'exemple de la réglementation de pêche, la dépendance des règles relatives à la définition des quotas admissibles de captures aux connaissances scientifiques sur l'état des stocks induit une approche prudente caractérisée par des réformes constantes. Ceci est un facteur d'instabilité du secteur et de contestation des acteurs de la filière. De plus, l'approche seule par la réglementation des pêches ne suffit pas à

24 p. ; *Deuxième rapport spécial sur les liens entre le changement climatique, la désertification, la dégradation des terres, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire, et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres*, août 2019, à paraître en 2022 ; *Rapport spécial sur les liens entre le changement climatique, les océans et la cryosphère*, septembre 2019, à paraître. Voir les étapes des travaux du GIEC sur : <https://www.ipcc.ch/>

⁷⁸⁷ Rapport de l'IPBES, *Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accélère*, Communiqué de presse IPBES, mai 2019, <https://www.ipbes.net/>

⁷⁸⁸ WILLEMEZ Laurent, « De la cause de l'environnement à l'urgence écologique », *Savoir/Agir*, 2015, n° 33, vol. 3, p.9, pp. 9-12.

⁷⁸⁹ CHEROT Jean-Yves, « Paul Amssek et la normativité en droit », *Revue de la Recherche Juridique-Droit prospectif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, (n° spécial), p. 2007, pp. 1997-2009.

⁷⁹⁰ VIRALLY Michel, *A propos de la « lex ferenda »*, in *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans* [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 1990, 508 p., p. 213, pp. 213-223, Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/iheid/4394>>. ISBN : 9782940549412. DOI : 10.4000/books.iheid.4394

⁷⁹¹ Colloque, *Le droit de l'environnement permet-il de faire face à l'urgence environnementale ?* du 7 mars 2019, Université de Tours.

endiguer les incidences négatives sur les ressources halieutiques dont les causes sont multifactorielles.

Dans le deuxième cas, notamment s'agissant de la faculté du contexte juridique économique et social à mettre en place de nouveaux dispositifs pour faciliter la transition, là aussi, on peut relever des limites. Dans le cas des EMR par exemple, si plusieurs dispositifs juridiques existent pour favoriser le développement du secteur, ceux-ci correspondent plus à une facilitation du droit pour les marchés économiques qu'à une véritable politique de protection de l'environnement. La situation est davantage préoccupante pour le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil qui ne disposent d'aucun cadre juridique spécifique consacré à cette question. Enfin, l'empilement des textes sectoriels complexifient les efforts de cohérence entre ceux-ci d'autant que le cadre institutionnel reste dominé par des approches cloisonnées.

Paragraphe 2 : La pluralité des cadres institutionnels facteur de perte cohérence

Antérieurement à l'émergence du principe d'intégration environnementale, le partage des attributions environnementales a toujours existé soit de manière latente du fait de la transectorialité de la matière, soit de manière verticale à travers les processus de décentralisation et de déconcentration. Toutefois, l'exigence d'intégration environnementale stabilise ce partage des attributions environnementales en renforçant l'obligation de protéger l'environnement. En mer, l'une des conséquences de ce partage de compétence en manière environnementale est l'imbrication qu'elle suscite entre les différentes institutions (A). Cette pluralité d'instances induit un risque de perte de cohérence entre les politiques sectorielles existantes. L'élaboration de politique maritime intégrée est à l'origine d'une reconfiguration du champ institutionnel marquée par la création d'instance fédérative permettant d'assurer une meilleure coordination de chaque thématique (B).

A- L'imbrication de compétences en matière environnementale

Dans la structure spécifique d'une organisation régionale comme l'UE, les attributions institutionnelles en matière environnementale sont dans une relation horizontale et correspondent à l'idée d'une organisation thématique (1). A l'inverse, à l'échelle nationale le partage des compétences en matière environnementale se caractérise par deux logiques : verticale et horizontale. Ce partage suppose de faire intervenir les organes de la déconcentration

territoriale mais également de la décentralisation locale représentée par les collectivités et les entreprises publiques (2)

1- *Les institutions maritimes sectorielles de UE et la protection de l'environnement*

Les fondements d'une politique maritime au sein de l'Union européenne se sont opérés de manière dispersée⁷⁹². Touchant les aspects sectoriels tels que la pêche ou le transport, la politique de maritime de l'Union européenne décline la logique de la poursuite de la construction du marché unique et partant, tire ses fondements sur les traités originels. L'Acte Unique européen qui constitue la consécration officielle de l'environnement en tant que domaine d'intervention communautaire, ouvre un nouveau champ de compétences maritimes axé sur la protection de l'environnement. Le nouvel article 130 R considère à cet égard que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté⁷⁹³. Cette énonciation qui pose par la même occasion mais de manière tacite le principe d'intégration, implique des compétences environnementales pour les institutions sectorielles relatives au milieu marin. On s'intéressera au cadre institutionnel de protection de l'environnement dans le secteur de la pêche, des transports maritimes et de l'énergie.

a- Le cadre institutionnel en matière de pêche

La PCP porte une série de règles ayant vocation à gérer et à préserver à l'échelle européenne la flotte de pêche et les stocks halieutiques. Pour la mettre en œuvre, une compétence spécifique dédiée à la Commission en matière de pêche, s'est ainsi érigée. Elle facilite notamment l'articulation entre les organisations régionales de pêche intervenant à l'échelle des eaux européenne avec l'UE. La PCP qui constitue une compétence exclusive de l'Union européenne, est depuis le règlement originel adopté en 1970⁷⁹⁴, la base de la compétence exclusive de la Commission en matière de pêche. En vue de promouvoir la coordination constante avec les Etats membres et les structures locales, il a été institué auprès de cette dernière un Comité permanent des structures de pêche⁷⁹⁵. Ce Comité est composé de représentants de chacun des

⁷⁹² CHAUMETTE Patrick, *Construction du droit maritime de l'Union européenne*, in BEURIER Jean-Pierre (Dir.), *Droits Maritimes*, op.cit, p. 190.

⁷⁹³ Art 130 R-2°, Acte Unique européen, Luxembourg du 17 février et la Haye du 28 février 1986, JOCE n°L169, du 29.06.1987, p.1.

⁷⁹⁴ Règlement 2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, op.cit.

⁷⁹⁵ Art. 12, Règlement 2141/70, op.cit.

Etats membres. Avec l'extension du domaine environnemental dans les politiques sectorielles, et dans l'optique d'un renforcement de l'implication des autorités locales concernées, la nouvelle PCP a réformé sa structure en mettant en place la régionalisation. Celle-ci a vocation à permettre une coopération sur les mesures de conservation pour chaque zone géographique⁷⁹⁶. Les Conseils consultatifs constituent les organisations des parties prenantes qui se composent de représentant du secteur de la pêche et d'autres groupes d'intérêts. On dénombre onze Conseil consultatifs⁷⁹⁷ correspondant ainsi à une zone géographique mais également à un secteur ayant intérêt dans le domaine de la pêche. Dans la poursuite de son action la Commission est également assistée par un comité scientifique, technique et économique de la pêche établi par une Décision de la Commission du 19 novembre 1993, renouvelée en 2016⁷⁹⁸.

b- Le cadre institutionnel en matière de transport maritime et d'énergie

La compétence de l'Union européenne en matière de transport maritime découle de l'article 100, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet article prévoit que le « Parlement européen et le Conseil, peuvent établir les dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne. Ils statuent après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions ». Inscrite dans le principe de la libre prestation de services et dans la continuité des règles relatives à la concurrence, la politique européenne des transports est une matière partagée avec les Etats membres dans laquelle l'intervention communautaire agit sur le plan stratégique. Le Parlement et le Conseil sont à cet égard les deux institutions qui adoptent les mesures en matière de transport selon la procédure ordinaire de codécision. Les différentes normes environnementales applicables aux transports maritimes touchent divers aspects tels que les mesures d'installation de réception portuaire pour les déchets⁷⁹⁹, l'interdiction des composés organostanniques sur le navire⁸⁰⁰, les règles relatives aux pollutions causées par les navires⁸⁰¹

⁷⁹⁶ Art. 18, Règlement n°1380/2013, op.cit.

⁷⁹⁷ Le Conseil consultatif d'aquaculture, le Conseil Consultatif pour la mer Baltique, le Conseil Consultatif pour la mer Noire, le Conseil Consultatif pour les marché, le Conseil Consultatif à longue distance, le Conseil Consultatif pour la Méditerranée, le Conseil Consultatif pour la mer du Nord, le Conseil Consultatif en mer du Nord-Ouest, conseil Consultatif pour les stocks pélagiques, et le Conseil Consultatif pour l'Atlantique du Sud-Ouest. Voir a liste des conseils consultatifs de l'UE sur : https://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils_fr

⁷⁹⁸ Décision 93/619/CE de la Commission, du 19 novembre 1993, relative à l'institution d'un comité scientifique, technique et économique de la pêche, JO L 297 du 2.12.1993, p. 25–26, renouvelée par la Décision C/2016/1084 de la Commission du 25 février 2016 créant un comité scientifique, technique et économique de la pêche, JOUE du 26.2.2016, p.74/4.

⁷⁹⁹ Voir notamment la Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JO L 332 du 28.10.2000, p.81-90.

⁸⁰⁰ Règlement (CE) n° 782/2003 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires, JO L 115 du 9.5.2003, p. 1–11.

ou encore les règles concernant la réduction d'émission de gaz à effet de serre pour le transport maritime⁸⁰². Le Parlement assure ainsi un rôle de colégislateur. La coordination de cette politique des transports est assurée par la consultation des Etats membres dont la Conférence européenne des ministres des transports, créée depuis 1953, permet d'établir des synergies avec les politiques nationales.

Le secteur de l'énergie tout comme celui des transports maritimes est placé sous la compétence de Parlement européen et du Conseil. Contrairement au transport, le secteur de l'énergie ne fait pas l'objet d'une politique commune même s'il constitue un des piliers de la construction de l'Union européenne. La politique de l'Union européenne en matière d'énergie tire son fondement à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'UE. Le Parlement et le Conseil adoptent les normes environnementales en la matière dont l'essentielles concerne les règles pour la réduction des Gaz à effet de serre. L'Agence européenne pour l'environnement soutient le développement d'énergies propres afin d'améliorer de manière significative et adéquate la qualité de la fourniture en énergie. Elle fournit des informations sur l'environnement aux décideurs et aux citoyens.

2- Le cadre institutionnel maritime au Cap-Vert, au Sénégal et au Brésil

On distinguera le cas sénégalais et capverdien (a), du cas brésilien (b)

- a- Le cadre institutionnel de protection de l'environnement marin au Sénégal et au Cap-Vert

Au Sénégal, le cadre institutionnel des activités relatives à la mer est dévolu à deux institutions que sont le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et le Ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime (MPEM). A ces instances, il faut ajouter le Ministère de la gouvernance territoriale du développement et de l'aménagement du territoire qui intervient également dans la prise en charge de certains aspects de l'environnement notamment en matière de planification territoriale. Les attributions et les missions du MEDD ont été précisées avec le Décret n°2014-880 du 22 juillet 2014⁸⁰³. Elles sont essentiellement destinées à la préparation et à la mise en œuvre de la politique définie par le Chef de l'Etat et le

⁸⁰¹ Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JO L 255 du 30.9.2005, p. 11–21.

⁸⁰² Directive (UE) 2016/802 op.cit.

⁸⁰³ Décret n° 2014-880 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable.

Gouvernement⁸⁰⁴. L'application de la politique nationale de l'environnement est ensuite déclinée au sein des instances spécialisées rattachées à ce Ministère parmi lesquelles on peut énumérer le Centre de Suivi Ecologique, la Direction des Aires Marines communautaires protégées et la Direction des Aires Marines Protégées.

Le Ministère de l'Economie de la pêche et de l'Economie Maritime met en œuvre la politique nationale du Gouvernement dans les domaines de la pêche, de la pisciculture, de la mise en valeur des fonds marins, des infrastructures portuaires et des transports maritimes⁸⁰⁵. Il est le principal interlocuteur avec les organisations régionales de pêche qui œuvrent en Afrique de l'Ouest pour l'aménagement des pêches⁸⁰⁶. Cependant, ce Ministère n'est pas compétent en matière d'exploitation pétrolière, domaine qui dépend du Ministère du Pétrole et des énergies. Les compétences environnementales de ces ministères restent limitées à leurs secteurs d'activités et s'inscrivent dans la continuité de la politique nationale de protection de l'environnement. De la même manière, le Ministère de la gouvernance locale du développement et de l'aménagement du territoire intervient dans la mise en œuvre de la décentralisation du développement local et de l'élaboration des plans d'aménagement dans la conduite de la politique nationale de l'environnement.

La gouvernance du secteur maritime au Cap-Vert tout comme pour le Sénégal est marquée par une forte segmentation entre les différents ministères du gouvernement. Trois institutions interviennent dans les principaux secteurs rattachés aux activités maritimes. Il s'agit notamment du Ministère de l'environnement auquel est rattaché la Direction Nationale de l'environnement (DNA). La deuxième institution est le Ministère de l'économie maritime auquel se rattache l'Institut National pour le Développement de la Pêche (INDP), la Direction Nationale de l'Economie Maritime (DNEM) et l'Agence Maritime capverdienne pour les Ports (AMP). Le troisième Ministère est le Ministère des infrastructures de l'habitat et de la planification pour laquelle se rattache l'Institut National de l'Aménagement du Territoire (INGT). Cette

⁸⁰⁴ Art.1, Décret 2014-880, op.cit.

⁸⁰⁵ Art.1, Décret n°2017-1582 du 13 septembre 2017 relatif aux attributions du Ministre de la Pêche et de l'Economie Maritime.

⁸⁰⁶ Plusieurs organisations régionales de pêche interviennent dans la zone de l'Atlantique tropical de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit notamment du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre Est (COPACE). Cet organe a été créé en 1967, il a une compétence géographique qui s'étend des eaux marines de l'Afrique de l'Ouest depuis le Maroc jusqu'à la République Démocratique du Congo. La Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (ICCAT) créée par la Convention internationale pour la Conservation des thonidés de l'Atlantique, signée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966 et en vigueur depuis le 21 mars 1969. C'est l'une des organisations régionales de pêche aux compétences géographiques les plus étendues en ce qu'elle couvre toutes les eaux de l'océan Atlantique et des mers adjacentes. La Commission sous-régionales des pêches (CSR/P) qui est un organe interministériel qui rassemble les pays de la sous-région de l'Afrique avec des Etats voisins notamment, le Sénégal, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée Bissau, la Mauritanie et la Sierra Léone. Pour plus de détails sur le fonctionnement et les attributions de ces organisations de pêche voir notamment l'ouvrage, *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, Bonni Marie, Ly Ibrahima Queffelec Betty, Ngaido Moustapha, (Dir.), op.cit, p. 74 et suivants.

compartimentation du secteur maritime est l'une des conséquences évidentes de la perte de cohérence entre les politiques sectorielles de protection de l'environnement⁸⁰⁷.

b- Le cadre institutionnel de protection de l'environnement marin au Brésil

Au Brésil, la Loi de 1981 portant sur la politique nationale de l'environnement institue au Ministère de l'environnement les compétences relatives aux politiques environnementales sur l'ensemble du territoire national y compris sur le milieu marin. A ce Ministère se rattache la commission nationale pour la préservation des unités de conservation, instituée par La loi du 18 juillet 2000 instituant le système national pour la conservation de la nature⁸⁰⁸. Selon l'article 5 de cette loi, le système national pour la conservation de la nature a pour missions de déterminer les conditions de désignation des zones de conservation et de veiller à l'application des mesures de conservation conformément aux lois et règlements.

La poursuite des missions de conservation et de préservation de l'environnement marin est assurée à l'échelle des Etats fédérés par les secrétariats de chargés de l'environnement et des agences des états fédérés pour la conservation de la biodiversité.

Avec la dernière réforme survenue en janvier 2019⁸⁰⁹, le Ministère de l'environnement a été entièrement refondu avec le Ministère de l'agriculture. L'élément le plus marquant de la nouvelle structure organique de ce Ministère son articulation en trois entités : un organe d'assistance directement rattaché à la présidence, un organe chargé des matières spécifiques et un organe collégial⁸¹⁰. Plusieurs institutions tels que la direction de l'aménagement du territoire, le système national de conservation de la nature ou encore le conseil national de l'environnement sont dispatchés dans ces différents organes⁸¹¹.

B- L'émergence d'institutions fédératives des secteurs maritimes

⁸⁰⁷ Segundo Plano de Ação Aacional para o Ambiente- PANA II, Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca, Gabinete de Estudos e Planeamento, Praia 2004, p. 49, pp. 68.

⁸⁰⁸ Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000, Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, JO du 19. 07. 2000.

⁸⁰⁹ Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, DOU de 2 de janeiro de 2019.

⁸¹⁰ Art.2, Decreto, op.cit.

⁸¹¹ Art.3, 12, 32, Decreto, op.cit.

Au niveau de l'Union européenne, l'élaboration de la politique maritime intégrée a suscité la création de la Direction Générale des affaires maritimes et de la pêche (DG-Mare). Cette entité de la Commission européenne à qui est confiée la charge de la coordination des politiques maritimes sectorielles constitue l'organe pilote de la planification de l'espace maritime. Les compétences de cette institution permettent de décliner la place accordée à la protection de l'environnement dans le processus de planification. Pour saisir cette portée il est à cet égard nécessaire de présenter cette instance, ce d'autant que son choix en tant que pilote de la PMI a suscité des débats avec la Direction Générale de l'environnement (DG-environnement (1)). Des deux côtés de l'Atlantique, on voit émerger dans les projets politiques (au Sénégal) ou par l'adoption de nouveaux textes de loi l'idée de création d'organe interministériel chargé de la mer dont la vocation est de fédérer et coordonner les politiques maritimes (2).

1- La DG-Mare de la Commission européenne

Un an après l'adoption de la PMI de l'UE du 10 octobre 2007⁸¹², la Commission européenne annonçait la création d'une « nouvelle organisation pour dynamiser l'application de la politique maritime intégrée et de la politique commune de la pêche⁸¹³ ». La Direction Générale des affaires maritimes (DG-Mare) a été créée le 29 mars 2008, avec pour mission essentielle de coordonner l'ensemble des politiques maritimes sectorielles existantes et de conduire la politique maritime intégrée⁸¹⁴. Cette nouvelle institution fait suite à une institution formelle et une institution ad hoc chargées des affaires maritimes et de la pêche.

La DG Mare est une réorganisation de la Direction Générale pêche et affaires maritimes (ex DG FISH), créée en 1982 dans la dynamique de la conduite de la PCP. La DG FISH était le précédent organe d'exécution de la Commission. Son rôle essentiel se concentrait sur les questions relatives à la politique commune de pêche. Elle était ainsi chargée de préparer pour la Commission en concertation avec les Etats membres, les propositions de règlements relatifs à la pêche qui étaient par la suite présentées au Conseil pour examen et adoption⁸¹⁵. Elle était divisée en six directions chargées respectivement de la conservation, de la politique extérieure et du marché, la politique structurelle, de la direction de contrôle et des ressources humaines, la

⁸¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », op.cit.

⁸¹³ Communiqué presse de la Commission européenne, « Commission : une nouvelle organisation pour dynamiser l'application de la politique maritime intégrée de l'UE et de la politique commune de la pêche », Bruxelles, 27 mars 2008, Base des données des communiqués presse, 2008, IP/08/471, pp.2.

⁸¹⁴ Communiqué presse de la Commission européenne, op.cit.

⁸¹⁵ PROUTIERE-MAULION Gwenaëlle, *Fondements de la politique commune de la pêche*, in Beurier Jean-Pierre (Dir), *Droits maritimes*, op.cit, p.1387.

direction du budget et les relations institutionnelles⁸¹⁶. La création de la nouvelle DG MARE ne met pas fin aux services et aux fonctions traditionnelles de la DG FISH. Elle opère plusieurs réformes sur le plan organique avec la création de trois directions géographiques chargées de gérer la politique commune de la pêche, une direction pour la politique maritime intégrée pour les trois principales régions maritimes européennes et une direction chargée de la coordination et de l'élaboration des politiques sectorielles⁸¹⁷. Les fonctions de la DG Mare se répartissent ainsi sur deux domaines : la politique commune de pêche et la politique maritime intégrée de l'UE. Sur le plan des compétences, ces deux domaines dont spécifiquement celui de la PMI élargit assurément les attributions de la DG Mare compte tenu des secteurs variés que recouvre la PMI.

Le second organe auquel la DG Mare a fait suite était à caractère informel et concerne le groupe de travail à l'origine de la PMI. La Task force « Politique maritime » créée par la Commission, avait pour rôle d'analyser les interactions entre les politiques sectorielles et d'assurer leur coordination. Cette Task force devait notamment piloter l'élaboration d'instruments de politiques intersectoriels⁸¹⁸. La création de la DG mare au lendemain de l'adoption de la PMI met fin à la Task force « Politique Maritime ». La DG MARE à qui est confiée la charge de pilotage de la PEM apparaît comme la formalisation officielle de la Task force « Politique Maritime ». La question qui est néanmoins posée est celle de savoir ce que révèle le choix pour cette instance au regard de la protection de l'environnement dans le processus de planification. Il faut dire que deux piliers caractérisent la PEM européenne. Le pilier environnemental porté par la Directive 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin », et un pilier économique dont les bases remontent à la Stratégie de Lisbonne⁸¹⁹ qui a abouti à la Stratégie Europe 2020⁸²⁰. La PEM se veut donc être un équilibre entre ces deux tendances. Pour autant, le choix de la DG mare auquel est plutôt attribué des compétences économiques semble révéler la préférence de l'approche européenne. La GIZC, processus analogue à la PEM par sa dimension intégrée, a été dans le cas européen une initiative de la DG environnement, créée depuis 1973. Cet organe dont la fonction est de proposer les textes législatifs et de soutenir les politiques européennes afin de protéger, préserver et améliorer l'environnement, a été à l'initiative de plusieurs instruments nécessaires à la conduite des politiques publiques relatives à la protection du milieu marin. La Directive 2008/56/CE, qui est l'un des rendus du travail de la DG environnement, s'inscrit dans

⁸¹⁶ PROUTIERE-MAULION Gwenaëlle, op.cit.

⁸¹⁷ Communiqué presse de la Commission, op.cit.

⁸¹⁸ Paragraphe 3.1, *Appliquer l'approche intégrée à la gestion maritime*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité des économiques et social européen et au Comité des régions, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, op.cit, p.5.

⁸¹⁹ La stratégie dite de Lisbonne correspond au texte du Conseil de l'Europe intitulé : « Conseil européen extraordinaire de Lisbonne (mars 2000) : vers une Europe de l'innovation et de la connaissance, des 23 au 24 mars 2000 », adopté les 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne (texte aujourd'hui archivé).

⁸²⁰ La stratégie Europe 2020 adopté en juin 2010, op.cit.

la continuité de cet organe en faveur d'une stratégie environnementale pour l'Europe⁸²¹. Le choix d'une instance à vocation économique dans le cadre d'un instrument de gestion intégrée traduit une nouvelle orientation axée sur la compétitivité économique.

2- Les secrétariats ministériels chargés de la mer dans les échelles nationales

La gouvernance du milieu marin au Brésil, au Sénégal et au Cap-Vert est encore dominée par une forte compartimentation avec un rôle central de l'administration d'Etat. Au Brésil, la Commission interministérielle des ressources de la mer est l'une des premières institutions de coordination des politiques maritimes. Créée par un Décret de 1974⁸²², cette Commission était essentiellement chargée de coordonner les politiques économiques relatives au milieu marin. C'est avec la Constitution fédérale de 1988 que les questions environnementales vont progressivement s'étendre à son champ de compétence⁸²³. Pour autant de 1980 à 2003, elle a été à l'initiative avec le Ministère de l'environnement de l'élaboration de plusieurs programmes et plans pour la protection du milieu marin et côtier⁸²⁴. Le premier programme national pour la gestion des ressources de la mer adopté en 1980, aujourd'hui objet d'un Décret adopté en 2005 traduit cette orientation environnementale⁸²⁵. Cette commission qui a été entièrement réformée depuis janvier 2019 se compose des représentants de chaque entité ministérielle permet d'entrevoir une véritable coordination des politiques maritimes⁸²⁶.

Au Sénégal tout comme au Cap-Vert, ces organes interministériels affectés à la coordination des politiques maritimes sont en cours de mise en place. Au Sénégal, la Haute Autorité chargée de la coordination de la Sécurité, de la Sûreté maritime et de la protection de l'environnement Marin (HASSMAR), est aujourd'hui le pivot dans la mise en œuvre des politiques relatives à l'action de l'Etat en mer. Créée par le Décret de 2006⁸²⁷, elle assure une mission générale de coordination de la Sécurité maritime, de la sûreté maritime et de la protection de l'Environnement marin, dans les domaines de la régulation, de la prévention et de la gestion des

⁸²¹ *EU Marine Strategy. The story behind the Strategy*, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, Commission européenne, 2006, 32 p., p.9.

⁸²² Decreto n° 74.557, 12 de setembro de 1974, Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar -CIRM, e dá outras providências (abogé).

⁸²³ ASMUS Milton. L. et al., "Ocean policy in Brazil. Research Task Force on National Ocean Policies. Additional Summary and Full-length Case Studies", *The Nippon Foundation*, 2005, vol. 2.

⁸²⁴ Voir notamment l'ensemble des initiatives de la Commission interministérielles des ressources de la mer dans l'article de Maronni Villela Etinene et Asmus Milton L., "Historical antecedents and local governance in the process of public policies building for coastal zone of Brazil", *Ocean & Coastal Management*, 2013, vol. 76, p.35, pp.30-37.

⁸²⁵ Decreto n°5.377 de 23 fevereiro de 2005, Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar-PNRM, DOU de 24. 2.2005.

⁸²⁶ Voir para infra.

⁸²⁷ Décret n°2006-322/PR/MFA, du 07 avril 2006, portant création de la Haute Autorité chargée de la coordination de la Sécurité, de la Sûreté maritime et de la protection de l'environnement Marin (HASSMAR), JO. n°6296 du 9 septembre 2006.

situations d'urgence en mer. Elle est rattachée à la Primature et placée sous la tutelle du Ministère des forces armées. La Haute Autorité est organiquement organisée à deux niveaux. Le niveau central qui exerce des compétences nationales comprend un Conseil technique, une branche planification et opérations, une branche soutien logistique, une branche Etude – Législation & Documentation, une branche Système d'Information et Communication, une branche Ressources humaines et finances et un secrétariat particulier. Le niveau déconcentré exerce des compétences régionales déléguées sur l'étendue de chaque zone maritime. Son secrétariat général est assisté par le Comité national de coordination qui regroupe l'ensemble des structures administratives ayant des compétences en mer⁸²⁸.

Au Cap-Vert, Le Conseil stratégique maritime crée par une Résolution ministériel de 2013⁸²⁹, joue le rôle de coordination des politiques maritimes. Jusqu'ici, son rôle est resté très limité. L'adoption d'un cadre juridique pour la mise en œuvre des plans d'aménagement intégré pour la mer et le littoral telle que prévue par le Décret-loi de 2016, a suscité de nouvelles perspectives de renforcement du rôle de cette instance⁸³⁰. Ces organes qui par ailleurs sont directement sous la dépendance du gouvernement, révèlent une verticalité qui à l'avenir pourrait favoriser une planification très centralisée.

Section 2 : L'exigence d'intégration environnementale dans la PSM, un contenu à préciser

L'exigence d'intégration environnementale qui suppose une passerelle entre divers instruments juridiques, souffre d'une appréhension à géométrie variable. Au-delà des mesures transversales du droit de l'environnement que sa mise en œuvre suscite telles que l'étude d'impact ou encore la participation du public, son contenu conceptuel est sujet à interprétation différenciée. Les variations terminologiques auxquelles est associée l'exigence d'intégration environnementale traduisent ces interprétations différenciées. On peut à cet égard citer le concept de développement durable ou les expressions telles que la « croissance bleue » ou la « croissance durable » privilégiées dans la directive de l'UE sur la PEM (**Paragraphe 1**). Les expériences différentes d'élaboration de cette directive dans les Etats membres de l'UE, témoignent de l'élasticité du contenu de l'exigence d'intégration environnementale voire de son instabilité. Il est à cet égard pertinent de s'interroger sur la recherche d'un autre froment écologique pour la PSM dans les Etats de l'Atlantique tropical de nature à mieux articuler la protection de l'environnement et les enjeux maritimes que connaissent ces Etats (**Paragraphe 2**).

⁸²⁸ Voir la structure organique de la HASSMAR et compétences sur la page officielle : <http://www.hassmar.gouv.sn/content/organisation>

⁸²⁹ Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, cria o Conselho Estratégico do Cluster do Mar (CECM), B.O da República de Cabo Verde n°9, Serie I, p. 243-247

⁸³⁰ Voir Chapitre 2, Titre2, infra.

Paragraphe 1 : La « croissance durable », socle de la PSM européenne

La croissance durable est l'une des idées maîtresses du livre bleu de 2007 consacré à la politique maritime intégrée. Bien que la référence à cette expression ne soit évoquée qu'une fois au sujet des domaines d'action devant permettre de « maximiser » l'exploitation des mers et des océans⁸³¹, la croissance durable fait partie de la politique plus globale de « l'économie bleue »⁸³² ou de la « croissance bleue », dont l'UE a été la pionnière à l'échelle internationale avec notamment sa stratégie pour les mers, Horizon 2020⁸³³. La Communication de la Commission de 2010 dédiée à « une stratégie pour la croissance intelligente, durable et inclusive » y consacre un titre et considère la croissance durable comme un vecteur de promotion « [d]'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive⁸³⁴ ». La croissance durable est l'objectif central de la Directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime. Rappelée dès les passages liminaires du préambule de la Directive 2014/89⁸³⁵ et dans son article premier, la croissance durable n'est pourtant pas définie. Les objectifs assignés à cette croissance durable laissent entrevoir une dualité (**A**), dans laquelle le pilier économique semble prendre davantage le pas sur les autres (**B**).

A- La dualité d'acceptation de la notion de « croissance durable »

Par ses vocables, le groupe de mots « croissance durable » revêt une double facette ; celle du développement économique, axé sur le marché et celle de la pérennité, supposant utilisation rationnelle des ressources. Les domaines de la croissance durable déclinés dans la Communication de la Commission Europe 2020, sont la compétitivité économique, la lutte contre le changement climatique et la promotion d'une énergie propre et efficace⁸³⁶. Cet objet ainsi révélé illustre les tensions entre approche économique et approche écologique qui

⁸³¹ Voir notamment, dans le paragraphe 4.1 de la PMI op.cit

⁸³² Voir à propos de l'économie bleue Gunter Pauli, *L'économie bleue : 10 ans, 100 innovations 100 millions d'emplois*, Caillade, 2011, 260 p.

⁸³³ ROS Nathalie, *La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité*, in CHAUMETTE Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Marcial Pons, 2016, 546 p., p.175.

⁸³⁴ Communication de la Commission Europe 2020, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, 3.3.2010, COM (2010) 2020, p.14.

⁸³⁵ Le paragraphe 4 du préambule de la Directive 2014/89 rappelle que « La planification de l'espace maritime soutient et facilite la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive »

⁸³⁶ Communication de la Commission Europe 2020, op.cit.

finalement tracerait les trajectoires de la PSM. Mais une difficulté demeure, celle des modalités d'articulation de ces différents piliers.

En droit, le concept de durabilité se rattache à celui du développement durable, consacré et diffusé à l'échelle internationale par le sommet de Rio de 1992. Cette Conférence qui a donné naissance à deux instruments contraignants (la Convention sur la Diversité biologique et la Charte sur les forêts) et instruments non contraignants (la Déclaration de Rio et l'Agenda 21), a entériné plusieurs principes juridiques devant permettre la mise en œuvre des objectifs de ce développement durable. En tant que concept d'équilibre entre valeur sociale, économique et environnementale, l'application du développement durable suppose la prise en compte en amont des incidences environnementales des projets et activités, exigences renvoyant aux principes de prévention et précaution. Au-delà des principes juridiques, le développement durable ou plus directement l'idée de durabilité pose la question de la relation entre les dimensions économique, sociale et environnementale. Autrement dit, les piliers de la durabilité sont-ils dans un rapport hiérarchique, d'interdépendance ou d'équilibre strict ? Alors que depuis sa genèse le développement durable suppose une relation d'équilibre entre les aspects sociaux et économiques considérés comme des « facettes de la relation environnement-développement »⁸³⁷, la pratique de sa mise en œuvre oscille selon le postulat économique choisi par les Etats. Cette posture entre l'applicabilité d'une durabilité faible ou d'une durabilité forte, suscite une appropriation variable des acteurs⁸³⁸. La première approche procède d'une économie écologisée (2) tandis que la seconde prône une écologie mercantilisée (1).

1- La vision écologique mercantilisée de la durabilité, facette atténuée de la protection de l'environnement

L'expression *écologie mercantilisée* est expressément utilisée ici pour marquer la différence avec celle d'*économie écologisée* utilisée par Edgar Morin⁸³⁹. L'écologie mercantile correspond à la théorie de la durabilité faible dont les premières évocations sont énoncées par l'économiste Hartwick dès 1977⁸⁴⁰. Selon cette théorie, il y'aurait une substituabilité du capital naturel par le capital artificiel et la seule exigence pour les générations présentes serait de léguer aux générations futures le même potentiel de capital⁸⁴¹. Cette théorie prône une appréhension des

⁸³⁷ BARRAL Virginie, *Le Développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 500 p., p. 41.

⁸³⁸ BOUTAUD, Aurélien, *Elaboration de Critères et Indicateurs de Développement Durable (CIDD) pour les collectivités locales*, Rapport ADEME n°2, 2002, p.58, pp 59.

⁸³⁹ Voir infra.

⁸⁴⁰ HARTWICK John., "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources", *The American Economic Review*, 1977, n° 5, Vol. 6, p. 974. pp. 972-974.

⁸⁴¹ HARTWICK John, op.cit, p. 972.

éléments de la nature pris au cas par cas. La nature est alors appréhendée comme objet et les ressources qu'elle contient n'ont de valeur qu'en raison des besoins de l'homme⁸⁴². La théorie de la durabilité faible considère les dimensions à prendre en compte dans le processus de gestion dans un rapport indépendant. L'environnement ne constituerait qu'un pilier parmi d'autres. Cette vision utilitariste et anthropocentrée comporte à plusieurs égards des limites. D'une part, elle élude le caractère irréversible de l'épuisement de certaines ressources⁸⁴³ et par conséquent leur non substituabilité. D'autre part, son tropisme économique dans le champ décisionnel⁸⁴⁴ induit à la non prise en compte des valeurs non quantifiables, situées hors du champ économique. Il est constant que dans le cadre d'un processus de PSM, la soutenabilité faible aura pour incidence de privilégier les intérêts économiques les plus forts⁸⁴⁵ avec pour angle mort les questions de justice sociale, d'éthique environnementale ou même d'investissement sur le champ spatial⁸⁴⁶. La Directive de l'Union européenne sur la PSM n'apporte aucune indication particulière sur ces aspects. Par ailleurs, par sa référence à l'approche écosystémique, celle-ci encouragerait de manière implicite les Etats membres à privilégier une approche de la durabilité forte.

2- La vision de l'économie écologisée de la durabilité

L'économie écologisée est une expression utilisée par Edgar Morin dans son ouvrage « penser Global », dans lequel il considère l'écologie comme la « frontière de l'économie »⁸⁴⁷. Cette pensée correspond à la position de la durabilité forte dont les travaux d'Herman Daly publié, à partir des années 1990 constituent une contribution importante⁸⁴⁸. La durabilité forte s'oppose à la théorie de la durabilité faible centrée sur l'économie. Pour Herman Daly, il ne peut avoir de

⁸⁴² LOURDEL Nathalie, *Méthodes pédagogiques et représentation de la compréhension du développement durable : application à la formation des élèves ingénieurs*, Thèse Sciences de l'environnement, Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2005, 299 p., p.60.

⁸⁴³ ESSABRI Nouredine, *Représentations, agir et justifications du développement durable chez les dirigeants de PME. « Le cas des dirigeants de riads maisons d'hôtes à Marrakech »*, Thèse en Science de gestion, Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), École doctorale Abbé Grégoire, Paris, 2017, 320 p., p.42.

⁸⁴⁴ BOUTAUD Aurélien et BRADAG Christain, « Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, n°2, Vol. 14, p. 156, pp. 154-162.

⁸⁴⁵ FLANNERY, Wesley, GERAINT Ellis et al., "Exploring the winners and losers of marine environmental governance", *Planning Theory and Practice*, 2016, n°1 vol.17, p.121, pp. 121-122; TAFON Ralph V., "Taking power to sea: Towards a post-structuralist discourse theoretical critique of marine spatial planning", *Environment and Planning C:Politics and Space*, 2017 ,n°2, vol. 36, p.260, pp.258-273; FLANNERY, W., HEALY, N., Luna, M., "Exclusion and non-participation in Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2018, vol. 88, p.32, pp.32-40.

⁸⁴⁶ QIU, W., Jones, P.J.S., "The emerging policy land scape for marine spatial planning in Europe.", *Marine Policy*, 2013, Vol 39, p. 186, pp.182-190; voir aussi Bennett et al., "Ocean grabbing", *Marine Policy*, 2015, vol.57, pp.61-68.

⁸⁴⁷ MORIN Edgar., *Penser global*, Paris, Robert Laffont, 2015, 180 p.

⁸⁴⁸ DALY Herman E., *Ecological economics and sustainable development.*, Bodmin, Edward Elgar Publishing, 2007, 270 p.

croissance infinie dans un monde fini⁸⁴⁹. L'épuisement des ressources par l'effet de la surexploitation suppose de repenser le modèle utilitariste pour s'inscrire dans un modèle qui harmonise les besoins humains avec la capacité que peut produire la nature. A l'échelle internationale cette théorie connaît un succès important dont l'approche par écosystème ou l'approche écosystémique constitue une technique d'articulation de ce modèle de durabilité. L'approche écosystémique ou en fonction des écosystèmes a été définie par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique comme « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable⁸⁵⁰ ». Cette approche suppose la prise en compte en amont des conditions environnementales, seules préalables qui déclinent l'atteinte des objectifs sociaux et économiques dans le processus de PSM⁸⁵¹. Au niveau européen si cette approche est prônée la Directive sur la PEM, celle-ci reste une option et non une règle imposée à tous les Etats membres dans la conduite de leur PEM.

B- Les ambiguïtés de la durabilité dans la PEM européenne

La Directive de l'Union européenne sur la PEM, impose aux Etats membres de recourir lors de l'élaboration de leur plan issu de la PEM à une approche en fonction des écosystèmes⁸⁵². Cette obligation a priori prône pour une planification dont l'objectif de développement durable procède d'une durabilité forte telle que susprésentée. Cependant, les instruments de politiques générales que sont la PMI et la Stratégie Europe 2020, adoptés en préludes à cette Directive, invitent à nuancer les objectifs écologiques de la PSM européenne. Les objectifs de compétitivité économique mis en avant par ces instruments d'orientation de la politique européenne en matière maritime, témoignent d'une vision plus complexe qui s'oppose à la vision binaire entre approche utilitariste ou préservationniste de la croissance durable. L'approche écosystémique est ainsi prise en étau entre accélération d'un processus économique et renforcement des objectifs écologiques (1). Un schéma dans lequel le pilier environnemental reste une valeur agrégée au modèle économique dominant (2).

⁸⁴⁹ DALY Herman E., op.cit, p.12.

⁸⁵⁰ Décision V/6 annexe 1, COP CDB op.cit.

⁸⁵¹ QUI et Jones, op.cit.

⁸⁵² Art.5 (1), Directive 2014/89 op.cit.

L'article 5 alinéa 1 de la Directive-cadre 2014/89, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime en Europe, dispose que « lorsque les [Etats membres] mettent en place et en œuvre une planification de l'espace maritime, [ils] tiennent compte des aspects économiques, sociaux, et environnementaux pour soutenir le développement durable et la croissance du secteur maritime, en appliquant une approche fondée sur les écosystèmes ».

Deux lectures peuvent être faite de cette énonciation de la finalité de l'approche écosystémique, évoquées ici comme une méthode pour atteindre les objectifs de la PEM.

Une première interprétation écologique tirée du rattachement de cette approche à la théorie de la durabilité forte, pourrait permettre d'interpréter la PEM européenne comme un processus de protection et de préservation du milieu marin.

L'application de l'approche écosystémique au sens donné par la Décision V/6 de la Convention sur la diversité biologique suppose l'application de plusieurs principes de gestion à vocation environnementale⁸⁵³. Les processus de gestion doivent notamment être adaptés dans les limites de la dynamique des frontières écologiques⁸⁵⁴ (principe 6). Ils doivent également s'appliquer sur une échelle temporelle avec des décalages variables sur le long terme⁸⁵⁵ (principe 8). Ou encore assurer l'équilibre approprié entre conservation et utilisation de la biodiversité⁸⁵⁶ (principe 10). La tâche est assurément complexe et implique plusieurs échelles de coopération tant sur le plan local que sur le plan transfrontière⁸⁵⁷. Mais cet objectif environnemental porté par l'approche écosystémique reste à nuancer au regard de l'objectif prioritaire de croissance dans le secteur maritime prévus par la directive 2014/89 et ses instruments de stimulation. Cet autre aspect constitue le deuxième moment d'interprétation de l'approche environnementale de la Directive 2014/89.

⁸⁵³ La Décision V/6 de Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, op.cit, énumère douze principes de gestion découlant de l'approche par écosystème. Principes de gestion qui décrivent les enjeux et éléments à prendre en compte lors de l'application de cette approche, il s'agit surtout des méthodes d'orientation pour une gestion efficace dans activités pour la protection de l'environnement que de véritables principes juridiques au sens traditionnel.

⁸⁵⁴ L'interprétation de ce principe de gestion se décline dans la Directive 2014/89 op.cit sur l'article 4 (5) qui rappelle que « Lors de la mise en place de la planification de l'espace maritime, les États membres tiennent dûment compte des particularités des régions marines, des activités et usages pertinents existants et futurs et de leurs impacts sur l'environnement ainsi que sur les ressources naturelles, et prennent en compte les interactions terre-mer ».

⁸⁵⁵ Principe de gestion dont les bases dans la Directive 2014/89 op.cit peuvent être tiré de l'article 8 (1) : « Lorsqu'ils mettent en place ou en œuvre la planification de l'espace maritime, les États membres élaborent des plans issus de la planification de l'espace maritime qui identifient la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines ».

⁸⁵⁶ Exigence que l'article 4 de la Directive 2014/89 expose également.

⁸⁵⁷ QUEFFELEC Betty, *Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge*, op.cit.

Le développement durable et la croissance du secteur maritime sont les deux objectifs prioritaires de la PEM. Le premier objectif (développement durable), comporte assurément un aspect économique. A ce titre on peut s'interroger sur la réitération de l'objectif de « croissance dans le secteur maritime » évoqué par le texte. Il est évident que cette insistance tend à démontrer les intentions et les priorités de la Directive 2014/89. Une priorité économique déjà mise en avant dans les instruments précurseurs à la Directive sur la PEM.

Le livre bleu de 2007 consacré à la PMI, parmi les domaines d'action de cette PMI, développe un titre dédié à la mise en œuvre d'une stratégie qui tend à « maximiser une exploitation durable des mers et des océans⁸⁵⁸ ». Ce titre rappelle que « le premier objectif d'une politique maritime intégrée est de créer les conditions optimales pour assurer une utilisation durable des mers et des océans et permettre la croissance des secteurs maritimes ». On pourrait y voir dans la référence à l'expression « utilisation durable » une vocation écologique. Mais le détail sur les éléments de contexte rappelés dans les paragraphes suivants montre clairement qu'il s'agit d'une utilisation durable axée sur la croissance économique et qui répond à l'objectif de maintenir une place de leader dans la compétition internationale⁸⁵⁹. Le levier de cette approche stratégique promue par l'UE, est l'innovation technologique. Nouvelle perspective pour les industries européennes, l'innovation technologique devrait à terme permettre aux entreprises européennes de développer de « nouveaux produits de pointes susceptibles d'être des produits vedettes sur les marchés mondiaux⁸⁶⁰ ». Cette même logique de compétitivité sur les marchés mondiaux à travers des produits innovants est également poursuivie dans la « Stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », Europe 2020. L'initiative pour les « solutions vertes », répond aux enjeux de compétitivité sur les produits dont les avantages sont remis en question par les concurrents commerciaux tels la Chine, et l'Amérique du Nord⁸⁶¹. A cet égard le secteur de l'éolien fait partie des domaines ayant le plus bénéficié de cette dynamique.

En 2015, l'association européenne de l'énergie éolienne (EWEA⁸⁶²) a publié dans un rapport l'évolution des chiffres qui montrent une croissance des parcs éoliens offshore notamment en mer du Nord⁸⁶³. Plusieurs publications ont établi la corrélation entre l'adoption de la directive-

⁸⁵⁸ Titre 4.1 : Maximiser une exploitation durable des mers et des océans, COM (2007) 575 final, op.cit.

⁸⁵⁹ La PMI dans les éléments de contexte développe quelques éléments économiques et rappelle que « Dans de nombreux États membres, la croissance récente de l'économie maritime a été supérieure à celle de l'économie dans son ensemble, en particulier dans les régions actives dans le secteur de la logistique maritime. Les mouvements de conteneurs ont considérablement augmenté depuis l'année 2000 et devraient tripler d'ici à 2020 ».

⁸⁶⁰ Paragraphe 2, Titre 4.1, COM (2007) 575 final, op.cit.

⁸⁶¹ Stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020, p.15.

⁸⁶² EWEA, pour "European Wind Energy Association".

⁸⁶³ The European Wind Energy Association (EWEA), The European offshore wind industry - key trends and statistics 2015, Report February 2016, 23 p., p.9, voir sur

<http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/EWEA-European-Offshore-Statistics-2015.pdf>

cadre pour la PEM et le développement du secteur de l'éolien⁸⁶⁴. Faut-il dès lors en conclure que la directive 2014/89 constitue un texte spécifiquement consacré à la promotion d'un secteur économique nouveau qu'est celui des énergies bleues ?

Il y a certainement une volonté de cette directive de faciliter la compétitivité de l'UE dans un nouveau marché économique. En effet le contexte actuel dominé par le néolibéralisme économique garde une influence notable sur les politiques publiques faisant de la question environnementale un objet qui s'agrège à ce modèle dominant.

2- La protection de l'environnement par agrégation au modèle dominant

L'agrégation au modèle économique dominant est entendue ici comme la reconnaissance indirecte des objectifs environnementaux dans les processus publics a priori non consacrés à l'environnement. Dans le cas de la PEM européenne, alors que les objectifs environnementaux peuvent prétendre à une protection légitime liée à leur affirmation à travers la notion de développement durable et leur articulation par l'approche écosystémique, cette reconnaissance reste mise en balance dans un contexte dominé par des aspirations économiques.

La relation de dépendance des activités au milieu marin semble s'inverser au profit de l'objectif économique et établissant de ce fait même, les dimensions du développement durable, dans un rapport inégalitaire. S'il fallait pourtant établir une hiérarchie des priorités, le pilier écologique devrait logiquement bénéficier de cette priorité. Au moins pour deux raisons : sur le plan naturel le milieu marin en tant qu'espace unifié et où règne une solidarité de fait entre les acteurs, le milieu et les usages, la protection de ce cadre commun dépasse tout intérêt individuel et les effets de celle-ci (la protection du milieu marin) profitent à tous.

Sur le plan de la protection, parce que ces règles, ne se rattachent à aucun acteur en particulier ni ne visent aucun intérêt privé, l'autorité publique est l'acteur central de leur application. Le problème que soulève finalement la protection de l'environnement marin dans la PSM à travers l'objectif de développement durable est l'incertitude qui mine cette notion⁸⁶⁵. Une incertitude dans laquelle le pilier écologique est le pan fragile de cette balance dans un contexte de politique néolibérale. De plus, sur le plan normatif, le concept de développement durable est le

⁸⁶⁴ JAY Stephen A., "Planners to the rescue: Spatial planning facilitating the development of offshore wind energy", *Marine pollution bulletin*, 2010, n°4, vol. 60, pp.493-499; JAY Stephen A., *At the margins of planning: offshore wind farms in the United Kingdom*, Routledge, 2017, 174 p.; MONT Alverne T. F. et CAVALCANTE M. M., « Gestao dos espaços no contexto das energias marinhas renováveis », *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2018, n°1, vol. 8, pp.725-744.

⁸⁶⁵ SCARWELL Helga-Jane, op.cit, p. 167, pp.167-177.

siège d'un « droit mou » qui débouche rarement sur un instrument juridiquement contraignant⁸⁶⁶.

Dans la perspective d'une PSM en Atlantique tropical garantissant la protection de l'environnement, le fondement du développement durable comme finalité du processus est porteuse d'incertitude. Une incertitude tant sur les mesures concrètes d'évaluation ou encore de contrôle de l'effectivité de la prise en compte de l'environnement. De plus, Les vellétés territoriales et l'accaparement des ressources qui constituent les écueils actuels des politiques publiques dans les pays tropicaux imposent que l'élaboration de la PSM soit fondée sur des concepts opérants. Une opérationnalité qui découle des mesures qu'ils imposent et la possibilité de leur contrôle administratif et judiciaire. Ceci est un facteur de sécurité juridique pour les acteurs. La sécurité juridique découlant de la prévisibilité, la lisibilité et l'accessibilité de la règle⁸⁶⁷. Autant de caractères qui font défaut au concept de développement durable.

La détermination des objectifs d'un processus public sur la base d'un concept clair assorti de mesures tangibles présente l'avantage de faciliter son appropriation par les acteurs et les populations, mais aussi garantie la portée et la sécurité juridique de l'objet protégé par ce processus.

Paragraphe 2 : Recherche d'un ferment pour une PSM écologique au Cap-Vert, au Sénégal et au Brésil

La détermination d'un cadre idéologique de protection de l'environnement dans les processus publics d'aménagement doit répondre aux aspirations et aux enjeux réels qui caractérisent une région déterminée. Dans la région de l'Atlantique tropical dont le Sénégal le Cap-Vert et le Brésil, le secteur maritime est le théâtre de crises multisectorielles (A). Présenter globalement ces enjeux constitue un préalable devant justifier la détermination d'un ferment de la protection de l'environnement dans la perspective de la mise en œuvre d'une PSM (B).

A- Le secteur maritime cadre de crises multisectorielles dans l'Atlantique tropical

L'océan Atlantique des deux façades de la région tropicale est sujet à des pressions de nature diverses. L'intensification des activités maritimes traditionnelles comme la navigation, la pêche

⁸⁶⁶ MALJEAN-DUBOIS Sandrine, op.cit, p. 100, pp.67-105.

⁸⁶⁷ CASSIA Paul, « La sécurité juridique, une « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes », *Recueil Dalloz*, 4 mai 2006, p.1190.

ou encore l'aquaculture pour ne citer que celles-là, a multiplié les acteurs. Le tout dans un contexte où l'insécurité maritime a connu une recrudescence ces dernières années, avec des actes de piraterie, de terrorisme, de trafic de drogue et pêche illicite, non déclarée et non règlementée⁸⁶⁸. C'est en considération de tous ces enjeux que la référence est faite aux expressions de crise maritimes. Les documents politiques et les cadres stratégiques des Etats tentent de faire face à ces crises (1) en cherchant à limiter leurs effets (2).

1- Des instruments stratégiques traduisant une réalité contextuelle

On distinguera la façade Atlantique africaine de la façade Sud-américaine.

- La façade Atlantique africaine

A l'échelle de la région africaine, l'un des derniers documents de politiques publiques les plus fédérateurs de toutes les crises que connaissent les eaux océaniques de cette région, est la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans- horizon 2050, dénommée Stratégie AIM 2050. Adoptée sous l'égide de l'Union africaine en 2012, ce texte vise plusieurs cadres stratégiques recouvrant : les diverses activités illégales en mer, l'exploitation d'énergie, la recherche, l'innovation et le développement, le commerce et l'emploi dans le secteur maritime⁸⁶⁹. De portée juridique non contraignante, la Stratégie africaine 2050 s'inscrit dans la cohérence de l'Agenda 21⁸⁷⁰ et a vocation à terme à stimuler l'adoption de règles à l'échelle régionale ayant vocation à construire un cadre qui favorise l'atteinte des objectifs

⁸⁶⁸ Selon le rapport de l'OMI rendu en 2011, les zones maritimes les plus dangereuses au monde, sont l'Amérique Latine et les caraïbes, la Méditerranée et le Golfe de Guinée., rapport cité par YAPO Marine Madel, « La lutte contre la criminalité maritime dans le Golfe de Guinée : cas de la côte d'Ivoire et du Nigéria », *Programme de bourses de Recherche Nation Unies-Fondation Nipponne du Japon 2012-2013, Ocean & Law of the sea united nations, division for ocean affairs and the law of the sea*, 2013, p.1, pp.211 consultable sur : https://www.un.org/Depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/Yapo_1314_Cdl.pdf

⁸⁶⁹ Stratégie AIM 2050, op.cit, p. 10

⁸⁷⁰ ZOGNOU Théophile, *La protection de l'environnement marin et côtier dans la région du golfe de Guinée*, Thèse de droit, Université de Limoges, 2012, 533 p., p. 422.

multisectoriels⁸⁷¹. Sans refaire l'historique des instruments juridiques de nature à protéger directement ou indirectement l'environnement, l'intervention de l'organisation de l'unité africaine devenue Union africaine en 2002⁸⁷², participe du renforcement des règles de protection de l'environnement en restant fidèle aux préoccupations les plus prégnantes pour cette région. Résumé par le principe ou plutôt la maxime « penser à l'Afrique avant tout », principe contenu dans l'article 4 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, les valeurs et les principes de la stratégie AIM 2050, s'articulent sur le triptyque « consolidation », « croissance » et « création⁸⁷³ ». La première consiste à renforcer l'engagement et l'application des instruments existants dans les divers domaines⁸⁷⁴. Les deux derniers piliers ont une vocation économique et visent pour cette région à s'inscrire dans la ligne mondiale de la compétitivité économique.

- La façade Atlantique sud-américaine

De l'autre côté de l'Atlantique, le Brésil dispose du plus grand espace maritime ouvert sur cette façade maritime, lui offrant de fait, une position stratégique pour le commerce maritime. Environ 95% de tout le commerce extérieur du Brésil s'effectue par voie maritime⁸⁷⁵. L'essentiel de la production de pétrole et de gaz naturel provient des sources maritimes, avec une proportion chiffrée en 2007 à 89% pour le pétrole et de 78,6% pour le gaz naturel⁸⁷⁶. L'exploitation pétrolière et du gaz naturel dont les premières découvertes dans la marge côtière du Sud-est du Brésil a été effectuée au milieu des années 1970, a fait naître de nouvelles perspectives économiques nationales pour le secteur maritime au début des années 1980⁸⁷⁷.

⁸⁷¹ Voir dans le titre IV : Les buts, de la Stratégie AIM 2050, op.cit, p. 12.

⁸⁷² Voir les textes au sujet des réformes intervenues lors du passage de l'Organisation de l'Unité africaine à l'Union africaine dans la Thèse de Zognou, op.cit, p. 423 ; voir aussi, Kanate A., *L'organisation de l'unité africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse droit, Université de Limoges, 1998, 759 p.

⁸⁷³ AIM 2050, op.cit, p.12.

⁸⁷⁴ Voir à cet égard la liste des instruments et accords juridiques existants dans le secteur maritime énoncés par la Stratégie AIM 2050, au Titre consacré au, *Cadre réglementaires existants et initiatives en cours*, p. 15.

⁸⁷⁵ CAROLI L. H., « A importância estratégica do mar para o Brasil no século XXI. », *Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (CEE-ESG)*, 2010, vol.9, p. 125, pp. 117-157.

⁸⁷⁶ CAROLI L.H., op.cit, p. 126.

⁸⁷⁷ LUIZ Philippe da Costa Fernandes (Coord.), Lucimar Luciano de Oliveira, *O Brasil e o mar no século XXI : Relatório aos tomadores de decisão do País*, Centro de Excelência para o Brasileiro (Cembra), Rio de Janeiro, 2^{nda} ed., rev. e ampl., Niteroi, 2012, 540 p., p.71.

En 1984, le premier Décret approuvant la politique maritime du Brésil a été adopté⁸⁷⁸. Ce Décret a été entièrement remplacé par le Décret n°89.331 du 25 janvier 1984. Document de politique générale doté d'une valeur règlementaire, la politique maritime nationale brésilienne a pour finalité de promouvoir le développement harmonieux des activités économiques du secteur maritime⁸⁷⁹. Cette finalité de la politique maritime nationale repose sur quatorze objectifs, qui couvrent plusieurs domaines tels la culture, (le développement d'une culture maritime nationale), la défense nationale, l'environnement et surtout le développement économique⁸⁸⁰. Indéniablement, ce *prima* du secteur économique, qui n'a pas changé depuis lors traduit le climat contextuel dans lequel ce pays s'engage pour faire face à la concurrence internationale.

2- La biodiversité marine victime non détachable des crises maritimes

Les problèmes maritimes touchent à divers secteurs. Qu'il s'agisse des questions de pirateries, de pêche INN, de sécurité alimentaire, d'acte de terrorisme ou encore des pollutions diverses, la biodiversité marine se trouve au centre de l'ensemble de ces problématiques. Les actes de criminalité tout comme les accidents funestes du milieu marin, sont la résultante de la course à l'accaparement des ressources. Par conséquent, la protection juridique de la biodiversité participe de manière importante à la résolution de ces crises. Ce constat réel pour l'ensemble du globe l'est davantage pour les Etats de la région tropicale. La question est surtout de rechercher quel moyen pourrait être le plus fédérateur pour concilier protection du milieu et répondre aux objectifs différenciés de chaque Etat.

Les instruments et documents de politiques générales traduisent clairement une démarche volontariste qui fédérerait les problématiques maritimes. Cependant, ces instruments ne donnent que peu d'indications sur les moyens pour atteindre ces objectifs finalistes. La Stratégie africaine horizon 2050 encore récente n'offre pas suffisamment de recul pour analyser les conséquences juridiques qu'elle pourrait générer à l'échelle régionale et dans les législations nationales. La politique maritime nationale au Brésil adoptée depuis 1994, soit quelques années après le sommet de Rio de 1992, si elle reprend les principes véhiculés par Rio notamment celui de l'intégration et du développement durable les concrétisations dans les premiers plans de gestion intégrée adopté en 1997 demeure faibles. Pourtant, la protection de l'environnement, et la réponse aux questions de sécurité et de sûreté maritime comme l'illustrent ces textes marquent les efforts vers la recherche d'une méthode de conciliation de ces piliers.

⁸⁷⁸ Decreto n°89.331 de 25 de Janeiro de 1984 (Texte abrogé).

⁸⁷⁹ Voir dans le passage introductif Décret n°89.331 du 25 janvier 1984, relatif à la politique maritime national (texte non publié au journal officiel).

⁸⁸⁰ Chapitre 2, « objetivos », du Décret n°89.331 du 25 janvier 1984, relatif à la politique maritime national (texte non publié au journal officiel).

B- Le recours à la notion d'intérêt général comme cadre dynamique de protection de l'environnement de la PSM

La référence à la notion d'intérêt général dans le domaine de l'environnement est explicite à l'article premier de la Loi sénégalaise du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement⁸⁸¹. Cette référence est plus implicite dans la Constitution brésilienne de 1988 et dans la Loi capverdienne de 1993 portant politique nationale de l'environnement. Ces deux derniers textes rappellent que la garantie de la protection de l'environnement incombe à l'Etat et à ses entités décentralisées⁸⁸². Ces textes qui entrent en résonance avec la conception du droit à l'environnement, rappellent que la protection de l'environnement constitue un devoir de l'Etat qui justifie qu'il lui soit appliqué dans ce domaine, des règles spécifiques tendant à faire respecter un « ordre public environnemental⁸⁸³ ». La notion d'intérêt général appliquée dans le domaine de l'environnement a un contenu très peu élucidé dans les instruments juridiques (1), pourtant ses implications théoriques augurent des mesures tangibles qui fédèrent les enjeux multisectoriels (2).

1- *La notion « d'intérêt général » dans le domaine de l'environnement*

La notion d'intérêt général est la « pierre angulaire » qui structure l'action administrative⁸⁸⁴. Conçu comme étant l'intérêt qui se distingue de la somme des intérêts particuliers, l'intérêt général suppose deux visions ambivalentes. Il est le fondement et la finalité de l'action administrative, dans le même temps, il en constitue les limites de celle-ci⁸⁸⁵. La protection de l'environnement constitue inéluctablement une composante de l'intérêt général en ce qu'elle satisfait le bien de tous. Toutefois, le contenu de cette notion appliquée à l'environnement n'est nullement explicité dans les instruments juridiques notamment dans la loi sénégalaise qui fait explicitement référence à la notion d'intérêt général, s'agissant de la protection de l'environnement.

⁸⁸¹ Loi n°2001-01 du 15 janvier 2001, op.cit.

⁸⁸² Art. 225, Constitution brésilienne de 1988, op.cit, et art. 2, Loi du Cap-Vert du 26 juin 1993, portant politique nationale de l'environnement, (Lei n°86/IV/93 de 26 de Junho), op.cit.

⁸⁸³ CALMETTE Jean-François, « le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *Revue Juridique de l'environnement*, 2008, vol.3, p. 266, pp.265-280.

⁸⁸⁴ MERLAND Guillaume, « L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, 2004, n°16.

⁸⁸⁵ MERLAND Guillaume, op.cit.

Pour en déduire un tel contenu il faut s'intéresser d'abord à l'acception spécifique de l'environnement par ces textes. Ensuite par une interprétation de l'esprit du texte déduire le contenu du concept.

Selon la Loi de 2001 portant Code de l'environnement au Sénégal, l'environnement s'entend comme « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines⁸⁸⁶ ». Une définition similaire est également fournie par la loi capverdienne⁸⁸⁷. La loi brésilienne de 1981 relative à la politique nationale de l'environnement, est plus restrictive et se cantonne à la définition du milieu environnemental⁸⁸⁸. L'élément commun à ces différents cadres normatifs est la conception d'une approche environnementale axée sur les droits de l'homme. En effet, l'intérêt général appliqué à l'environnement suppose une action positive de l'autorité administrative dont l'intervention doit être justifiée et appréciée à l'aune des conséquences environnementales sur l'ensemble et non sur un intérêt particulier.

2- Une notion augurant des instruments tangibles plus fédérateurs

L'application de l'intérêt général à l'environnement augure des droits supérieurs à l'intérêt individuel, et conforte les droits procéduraux de l'environnement. S'agissant de l'intérêt individuel, si on peut craindre le risque de sacrifier des droits individuels tels la propriété individuelle, ou encore la liberté, par l'application de l'environnement comme domaine de l'intérêt général, celle-ci est écartée en milieu marin. Il existe de très rares exceptions de propriété privée en mer. De plus le principe du commun qui gouverne les mers au-delà de la ZEE entre en cohérence avec le concept d'intérêt général. Les problématiques d'accaparement des ressources et la multisectorialité des enjeux, la théorie de l'intérêt général réaffirme le rôle de l'Etat en offrant une possibilité de contrôle juridictionnel fondé sur un concept déjà traditionnel au droit administratif.

S'agissant enfin, des droits procéduraux de l'environnement, la protection de l'environnement comme objet d'intérêt général dans le cadre d'un processus public non nécessairement doté des conditionnalités de mise en œuvre, est l'occasion d'une mise en œuvre des règles de participation, d'information et d'accession à la justice en matière environnementale.

⁸⁸⁶ Art.2 (13), Loi sénégalaise n°2001-01, op.cit.

⁸⁸⁷ Art.5 (2.a), Loi capverdienne relative à l'environnement (Lei n°86/IV/93 de 26 de Junho, op.cit.), « Ambiente é o conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e suas relações e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do homem ».

⁸⁸⁸ Art.3 (1), Loi n°6.938 du 31 août 1981 relative à la politique nationale relative à l'environnement op.cit, « meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. ».

Chapitre 2 : L'élaboration de la PSM, une technique nationale

La traduction de la PSM dans un instrument juridique est l'occasion de vérifier comment la norme permet d'ancrer dans le réel la protection de l'environnement dans ce processus public. Cette opération concerne directement les modalités d'élaboration des plans. Modalités qui permettent de répondre à divers aspects des opérations de planification tels que ; la localisation des zones pour chaque activité, les critères justifiant les priorités, ou encore les solutions envisagées par les décideurs pour trancher les conflits entre usages, d'une part, et, d'autre part, les conflits entre ces usages et la protection de l'environnement marin.

La Directive 2014/89/UE, est peu détaillée sur ces aspects. Si au cours des négociations qui ont précédées à l'adoption de cette directive l'option législative a été reconnue comme un moyen d'offrir un « socle juridique stable à l'approche commune et à la coopération transfrontière⁸⁸⁹ », cette législation devait rester dans le champ des compétences de l'Union et surtout respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité prévus par les traités européens. S'agissant du champ des compétences de l'UE, il faut sans doute rappeler que la planification spatiale par son objet est une question qui touche directement à l'aménagement du territoire. Selon l'article 192 du TFUE, par dérogation à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, les mesures affectant l'aménagement du territoire doivent être adoptées à l'unanimité, conformément à la procédure législative spéciale. Faute d'être parvenue à cette unanimité, la directive 2014/89/UE sur la PSM a été adoptée selon la procédure ordinaire de codécision. Cette forme d'adoption suppose par conséquent que la compétence de l'UE pour l'adoption de la Directive sur la PSM a été justifiée non pas sur l'objet du texte mais sur sa finalité. L'article premier de la directive rappelle à cet égard que le but de la PEM, est « de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines ». Les articles 3 et 4 du traité sur le fonctionnement de l'UE répartissent les domaines qui sont de la compétence exclusive de l'UE (art 3 TFUE), des domaines qu'elle partage avec ses Etats membres (art. 4 TFUE).

En matière économique, les objectifs de « croissance durable des économies maritimes » évoqué par la Directive sur la PEM, font simultanément partie des deux catégories de compétences prévues par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Parmi les domaines de compétence exclusive en matière économique, on retrouve notamment les règles relatives à la concurrence, nécessaires au fonctionnement du marché intérieur et la politique

⁸⁸⁹ Communication Commission européenne, Com (2010), 771, Planification de l'espace maritime dans l'UE-Bilan et perspectives d'évolution, op.cit, point 23, Conclusions et perspectives.

commerciale commune⁸⁹⁰. Tandis que les autres aspects de l'économie maritime tels que l'énergie, le transport, la pêche (dans les domaines autres que la conservation), et le marché intérieur font partie des compétences partagées avec les Etats membres⁸⁹¹. Sur ces questions de compétences partagées, il fallait également que la directive de l'UE reste respectueuse des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité, font partie des bases qui régissent les compétences et les domaines d'intervention de l'UE⁸⁹². Applicables uniquement dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'UE, les principes de subsidiarité et de proportionnalité tendent à renforcer l'action des Etats membres pour atteindre de manière plus efficace, les objectifs qui en raison de leur dimension et de leurs effets nécessitent l'appui de l'UE. Le socle législatif de la Directive sur la PEM « laisse aux Etats membres le soin d'assurer⁸⁹³ » eux-mêmes l'application du texte avec suffisamment de marges de manœuvres. L'avis du Comité des régions sur la proposition de directive pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, a sur ce sujet plaidé pour une « planification neutre », caractérisée par un instrument juridique peu prescriptif⁸⁹⁴. Après une étude d'impact de la première proposition de directive⁸⁹⁵, c'est l'option d'une directive-cadre qui fut privilégiée, afin de limiter au maximum « le degré d'interférence de l'Union dans les processus et compétences des Etats membres⁸⁹⁶ ».

Ces préalables ainsi exposés expliquent la neutralité perceptible de la directive 2014/89/UE, sur les aspects liés aux modalités d'élaboration de la PSM. Le choix des options de

⁸⁹⁰ Art.3 (b) et (e), TFUE, op.cit.

⁸⁹¹ Art.4, TFUE, op.cit.

⁸⁹² Les principes de subsidiarité et de proportionnalité font partie des bases qui régissent les compétences de l'Union européenne telles que définies par les Traités. Le Principe de subsidiarité consiste à réserver une compétence supérieure à l'Union européenne, dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne. Ce principe tend à renforcer et à protéger l'action des Etats membres pour atteindre de manière plus efficace les objectifs qu'une action seule des Etats membres ne peut suffire « en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée ». Le principe de subsidiarité est couplé au principe de proportionnalité, qui sous-tend une intervention tempérée de l'UE. L'action de l'UE ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire. Ces deux principes ont été consacrés par le Traité instituant la Communauté européenne (Art. 3 B du Traité de Maastricht signé le 7 février 1992 et entré à vigueur le 1^{er} novembre 1993, JOCE, 29.07.1992, n°C 191, p.1). Ils sont également réitérés dans les autres traités de l'UE (Art. 5.B, du Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1er mai 1999, JO C 340 du 10.11.1997, p. 1–144 ; art. 5 du Traité de Nice, modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé le 26 février 2001, entré en vigueur 1er février 2003 ; art. 5, paragraphe 2 du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, modifiant le traité de Maastricht, entré en vigueur le 1er décembre 2009, JO C 306 du 17.12.2007, p. 1–271.

⁸⁹³ Communication Commission européenne, Com (2010), 771, Planification de l'espace maritime dans l'UE-Bilan et perspectives d'évolution, op.cit, point 23, Conclusions et perspectives.

⁸⁹⁴ Avis Comité des Régions, op.cit, point 16.

⁸⁹⁵ Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne. Analyse d'impact (SWD(2013) 65, SWD(2013) 64 (résumé)) relative à une proposition de la Commission de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (COM(2013)0133).

⁸⁹⁶ Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne, op.cit, p.4.

développements, la localisation des investissements, la fixation des priorités ou encore la détermination des solutions, sont laissés à l'appréciation des Etats membres. Cette liberté traduit l'idée inhérente à la conception de la planification spatiale ; celle de la diversité des approches et de la liberté (relative) qu'ont les Etats dans la mise en œuvre des politiques publiques. Chaque intervenant se représente la politique d'aménagement selon sa « vision du monde », son identité, les enjeux propres aux espaces sociaux où évoluent les acteurs sur son territoire⁸⁹⁷. A cet égard, la planification spatiale en tant que support des opérations d'aménagement, invite les pouvoirs publics à agir pour atteindre divers objectifs. Son opérationnalisation reste associée aux prérogatives de la puissance publique⁸⁹⁸. Tout comme en matière de planification terrestre, la juridicisation de la PSM érige un droit technique, marqué par une forte mutabilité du fait des différentes réformes de l'Etat, et un recours à la contractualisation⁸⁹⁹. La PSM recouvre diverses finalités touchant à de nombreux domaines (environnement, santé, économie, emplois, etc.). Une finalité qui se matérialise par l'élaboration de documents politiques et de plan de répartition des activités dans l'espace et le temps. Une incertitude réside néanmoins ; celle de la matrice à la base de laquelle l'autorité publique s'appuie pour déterminer les choix et les priorités à la base de la désignation des zones. Les différentes finalités de la PSM (écologique, social et économique), qu'on peut fédérer sous le concept de développement durable, n'induisent pas à l'émergence d'une règle claire et systématique qui permet de délimiter les rapports entre ces finalités⁹⁰⁰. Emboîtées et considérées dans une relation d'interdépendance avec notamment la référence à l'approche écosystémique, les finalités écologiques, économiques et sociales de la PSM sont une logique horizontale pourtant pour prioriser les zones un socle vertical s'impose. Si des convergences peuvent s'opérer malgré l'absence d'une norme qui établit les priorités, cette convergence n'est pas nécessairement le fruit d'une approche commune mais plutôt d'une « rencontre circonstancielle⁹⁰¹ ».

La question qui se pose est donc de savoir comment l'obligation de protéger l'environnement imposée par la CNUDM et inhérente aux politiques publiques telles qu'imposée par le traité de l'UE au nom du principe d'intégration, est-elle prise en compte par les approches nationales lors de l'élaboration des plans spatiaux marins ?

Pour apporter des réponses à cette interrogation, il sera question de se baser sur quelques exemples existants à l'échelle des Etats membres de l'UE. L'exemple français et portugais sera

⁸⁹⁷ MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, 1996, 286 p., p.213.

⁸⁹⁸ JEGOUZO Yves, *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique*, Paris, Le Moniteur 2^{ème} édition, 2011, 1095 p., p. 55.

⁸⁹⁹ S'agissant de l'aménagement terrestre, voir par exemple, Soler-Couteaux Pierre, Carpentier Elise, « Droit de l'Urbanisme », Dalloz, 5^{ème} Ed., 2013, p. 17, pp. 835.

⁹⁰⁰ DEL REY Marie-José, « Développement durable : l'incontournable hérésie », *Recueil Dalloz*, n°24, 24 juin 2010, p.1493.

⁹⁰¹ MASSARDIER Gilles, *op.cit*, p.214.

ici privilégié afin de faciliter une prospective avec les pays de la région tropicale, en l'occurrence le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil où n'existe pas encore d'instrument juridique relatif à la PSM.

La tradition juridique très proche et les liens historiques entre ces pays, -France et Sénégal d'une part, Portugal, Cap-Vert et Brésil d'autre part-, justifient ce rapprochement. Deux aspects sur les techniques d'élaboration de la PSM seront alors étudiés dans cette analyse. L'articulation du corpus législatif relatif à la protection de l'environnement dans le cadre de la PSM dans les échelles nationales (**Section 1**). De ces expériences seront tirées des conséquences à mettre en perspective avec la situation des Etats de la zone tropicale dans l'éventualité d'une mise en œuvre de la PSM (**Section 2**).

Section 1 : L'articulation de la PSM avec les règles environnementales : exemple de la France et du Portugal

Les opérations d'aménagement sont en général la résultante d'actes d'invention de la puissance publique programmés en appui d'une politique globale de planification. Au cours de l'histoire, les interventions de la puissance publique ont été véhiculées par trois catégories de motifs : la défense contre la nature et les hommes, la promotion du développement économique et la facilitation de l'accessibilité et du désenclavement de certaines régions⁹⁰². Ces interventions de la puissance publique empreignent les processus de planification des attributs de la prérogative de puissance et suscitent diverses interventions et contrôles de l'Etat. Mais cette intervention publique dans le processus de planification en mer si elle porte les attributs de la souveraineté, est fortement influencée par les règles extérieures notamment celles relatives à la protection de l'environnement. Sur ce dernier point, l'émergence de la PSM au lendemain d'une nouvelle résurgence écologique, que le début des années 1990 avec le sommet de Rio a caractérisé, a fait de la question environnementale un point incontournable des politiques publiques⁹⁰³. Ces politiques publiques doivent répondre à une demande sociétale désormais plus avertie sur les questions environnementales. Dans le même temps, les politiques publiques doivent également respecter les engagements conventionnels liant les Etats.

La diffusion de la PSM à l'échelle des Etats membres de l'UE résulte d'une obligation résultant de la configuration politique de cette organisation régionale. Une configuration caractérisée par une intégration normative imposant notamment aux Etats membres de transposer dans leur droit

⁹⁰² CHARVET Jean-Paul et Sivignon Michel, *Les aménagements des territoires*, in Charvet Jean-Paul et Sivignon Michel (Dir.), *Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011, p.289, p.289-322, pp. 352 ; Jégouzo Yves, *Droit de l'urbanisme. Dictionnaire pratique*, Paris, Le Moniteur 2^{ème} édition, 2011, 1095 p., p. 55.

⁹⁰³ SMITH Hance D. Maes Frank, STOJANOVIC Tim A., BALLINGER Rhoda C, "The integration of land and marine spatial planning", *Journal of Coastal Conservation*, 2011, vol, 15, p. 295, p.291-303.

interne les directives européennes. Pour la directive sur la PEM, les Etats membres de l'UE avaient jusqu'au 18 septembre 2016 pour transposer dans leur droit interne ce nouveau texte⁹⁰⁴. Les textes de transposition de cette directive à l'échelle nationale des Etats membres traduisent l'attachement que ceux-ci accordent à la question de la protection de l'environnement. L'exemple français qui a transposé la Directive dans le Code de l'environnement, se singularise du cas portugais (**Paragraphe 1**), qui lui a adopté une loi ordinaire consacrée à la PSM (**Paragraphe 2**). Il sera alors question d'analyser les modalités de prise en compte de l'environnement dans ces deux cas d'étude afin de saisir la complexité et les perspectives envisageables pour le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil dans l'éventualité d'une diffusion de la PSM dans ces Etats.

Paragraphe 1 : La PSM, processus intégré au Code de l'environnement en France

En droit français, la dynamique de l'Union européenne pour la mise en cohérence des activités en mer qu'incarne la Directive 2014/89/UE, fait l'objet de la stratégie nationale pour les mers introduite à l'occasion des lois grenelles⁹⁰⁵. La loi sur la reconquête de la biodiversité⁹⁰⁶ a concilié à la fois cette stratégie nationale et la transposition de la Directive 2014/89/UE sur la planification de l'espace maritime. L'article 123, qui transpose la Directive 2014/89/UE, modifie les articles L219-1 à L219-5 du code de l'environnement. Le décret du 3 mai 2017 intègre la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade⁹⁰⁷. Le constat majeur à tirer de cette articulation normative est le rattachement explicite de la PSM au droit de l'environnement (**A**). Un rattachement qui laisse présumer que les modalités en termes d'identification des besoins et d'hierarchisation des priorités pour statuer sur les zones, reposent sur des critères du droit de l'environnement. Dans le même temps, les plans issus de cette planification doivent entrer en cohérence avec les documents existants suivant la même logique de cohérence environnementale (**B**).

A- La soumission explicite de la PSM aux règles du droit de l'environnement

⁹⁰⁴ Art.15, Directive 2014/89/UE, op.cit.

⁹⁰⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009 page 13031, et Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905.

⁹⁰⁶ Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016. Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade, JORF n°0106 du 5 mai 2017.

⁹⁰⁷ Décret n° 2017-724 du 3 mai 2017 intégrant la planification maritime et le plan d'action pour le milieu marin dans le document stratégique de façade, JORF n°0106 du 5 mai 2017.

Avant d'analyser le contenu des règles environnementales applicables à la PSM (2), il est nécessaire de rappeler l'historique de l'aménagement maritime en droit français (1).

1- La PSM française dans la continuité de sa politique d'aménagement en mer

La Planification de l'espace maritime français s'inscrit dans la continuité de sa politique de préservation des espaces marins dans une perspective d'élargissement du champ spatial. Dès 1973, à l'occasion de l'adoption des Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SDAUM), le rapport Piquart à la base de ces schémas rappelait que ces schémas ont vocation à répondre à la « nécessité impérative » de la protection du littoral⁹⁰⁸. Ces schémas seront succédés par les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) après un échec manifeste des SDAUM. Sur les Huit projets de SDAUM initiés : Rade de Hyères, Golfe du Morbihan et Rade de Brest en 1973, Pertuis Charentais, Estuaire de la Seine, Côte Picarde et bassin d'Arcachon en 1975 et Baie de Saint-Brieuc en 1977⁹⁰⁹, seulement trois de ces schémas ont en effet été approuvés. Il s'agit des schémas de la Rade de Hyères, du Golfe du Morbihan et de la Rade de Brest⁹¹⁰. Le législateur français, à l'occasion de la Loi sur la répartition des compétences entre les communes et les régions⁹¹¹, va introduire les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Cette nouvelle génération de schémas a été consacrée par l'article 57 de la Loi sus-évoquée, qui considère que, les SMVM « constituent les documents qui définissent les orientations fondamentales de l'aménagement en vue de combiner les objectifs de la protection et de l'exploitation du littoral. Ils sont élaborés à l'initiative de l'Etat, soumis aux avis des communes, des départements et des régions intéressées et approuvés par décret en Conseil d'Etat ». L'article 18 de la Loi littoral de 1986⁹¹² va apporter quelques modifications relatives à la valeur juridique des SMVM et consacrer leur dimension maritime. Cet article 18 ajoute un paragraphe supplémentaire qui conforte la dimension maritime des SMVM ainsi que le rôle d'interface de ces schémas avec les activités terrestres. Il dispose notamment que les SMVM « déterminent les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, [lesquels doivent tenir compte des conséquences qui résultent de l'utilisation de divers espaces] fluvial ou terrestre attenants, nécessaires à la préservation du milieu marin et

⁹⁰⁸ PIQUART Michel, *Perspectives Pour l'aménagement Du Littoral Français*, La Documentation Française, 1974, 266 p.

⁹⁰⁹ PRIEUR Loïc, « Dispositions d'urbanisme particulières– Historique. Champ d'application et valeur juridique », *Jurisclasseur*, 2014, n°1176-10.

⁹¹⁰ Ibid.

⁹¹¹ Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifiée par l'article 18 de la loi littorale du 3 janvier 1986 et le décret 86-1252 du 5 décembre 1986, JORF, 9 décembre.

⁹¹² Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, JORF du 4 janvier 1986 p.200.

littoral ». Ceci implique que l'identification des zones pour les activités maritimes et côtières tienne compte des conséquences de ces utilisations dans d'autres espaces notamment fluvial ou terrestre. On note d'ores et déjà, l'émergence des prémices d'une planification maritime orientée dans une logique de protection de milieu par la continuité terre-mer⁹¹³. Toutefois, dans la réalité, peu de SMVM couvriront l'espace maritime. Les schémas approuvés seront cantonnés aux espaces fermés (Rade, Baie etc.), à l'instar des schémas de l'Étang de Thau (1995⁹¹⁴), et du Bassin d'Arcachon (2004⁹¹⁵).

Plusieurs causes sont à l'origine de l'échec de ces premières expérimentations de SMVM. Conformément à la Loi, c'est l'Etat qui est au centre de l'élaboration de ces documents d'aménagement. Il prend l'initiative de leur élaboration et, les autorités décentralisées disposent d'un pouvoir d'avis. Il s'agit d'un avis formel qui n'engage pas obligatoirement l'autorité publique. Cette procédure répondait plus à une logique centralisatrice. Ce qui n'a pas manqué de soulever des contestations à l'échelle locale par les autorités décentralisées⁹¹⁶.

La Loi du 5 février 2005 relative au développement des territoires ruraux va tenter de mettre fin à cette asymétrie en prévoyant la possibilité pour les Communes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, d'intégrer un chapitre supplémentaire dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), valant SMVM⁹¹⁷. Cette démarche ne va faire que complexifier l'élaboration du SMVM, qui sera désormais sujette à une double intervention ; – l'autorité étatique pour le SCOT valant SMVM – et l'autorité locale pour le SCOT terrestre. L'ensemble étant adopté dans un document unique. Cette approche entraîne une « lourdeur de la procédure⁹¹⁸ » qui renforce le sentiment de main mise de l'autorité centrale au détriment des autorités locales⁹¹⁹.

L'émergence du concept de GIZC avec l'Agenda 21 de Rio de 1992 va entraîner l'approche française dans une nouvelle dynamique de l'aménagement maritime. Une dynamique qu'on peut associer à la consécration du principe d'intégration instauré par la loi Barnier du 2 février 1995⁹²⁰. Le rapport du Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) du 9 juillet 2001, mentionnait pour la première fois le concept de GIZC, en rappelant que la politique d'aménagement national devrait procéder « d'une philosophie

⁹¹³ VAN LANG Agathe, *L'évolution du rôle stratégique de l'Etat dans l'aménagement du territoire maritime* in BOILLET Nicolas (Dir.), op.cit. p.137.

⁹¹⁴ Approuvé par le décret du 20 avril 1995, JO du 21 avril 1995, p. 6215.

⁹¹⁵ Approuvé par le décret n° 2004-1409, du 23 décembre 2004, JO 28 décembre 2004, p.22115.

⁹¹⁶ DE CACQUERAY Mathilde, op.cit, p. 157.

⁹¹⁷ LE BRIERO Sébastien, « Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit littoral », *Environnement*, juin 2005, p.9.

⁹¹⁸ COULOMBIE Henri, « Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) », *Construction-Urbanisme*, décembre 2007, n°12, comm.229.

⁹¹⁹ DE CACQUERAY Mathilde op.cit, p. 157.

⁹²⁰ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995 p.1840.

nouvelle, (laquelle doit être) *fondée sur le concept d'aménagement intégré des zones côtières*⁹²¹». Avec la constitutionnalisation quelques années plus tard du principe d'intégration par la Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005⁹²², la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux⁹²³, concrétise cette exigence d'intégration spatiale par la recherche d'une continuité territoriale avec l'interface terre-mer que le nouveau régime des SCOT valant SVMMM sont censés assurer.

Il faut ajouter à cette dynamique française l'impact des instruments régionaux et européens relatifs à la GIZC. Le Protocole de la Méditerranée relatif à la Gestion intégrée des zones côtières⁹²⁴ et la Recommandation de 2002 de l'UE sur la GIZC⁹²⁵, constituent des bases différenciées d'impulsion de la politique française vers la GIZC. Le premier texte de valeur contraignante dont la France est Partie depuis 2009⁹²⁶, est une première base normative de la GIZC. La Recommandation de l'UE intervenue plusieurs années plus tôt, déclinait, par une approche volontariste, les premiers pas vers la mise en œuvre d'une planification côtière nécessaire à la préservation des eaux côtières européennes. Le compte rendu soumis par la France en 2005 sur son état d'avancement en matière de gestion intégrée des zones côtières va à cet égard reconnaître quelques lacunes, parmi lesquelles l'absence d'une base normative solide⁹²⁷. Cette lacune sera comblée par les lois grenelles de l'environnement adoptées en 2009 et 2010. Ces nouveaux textes exposent respectivement la vision stratégique globale en consacrant formellement la gestion intégrée de la mer et du littoral (Grenelle I de 2009), et le régime juridique de l'élaboration de cette gestion intégrée de la mer du littoral (Grenelle II de 2010). Ces lois qui sont intégrées dans le Code de l'environnement notamment dans le chapitre IX consacré aux politiques pour les milieux marins, constituent l'ossature de la politique française en matière d'aménagement intégré du milieu marin. La transposition de la Directive 2014/89 dont la codification est opérée dans ce chapitre IX, révèle cette continuité de la politique française en matière de gestion intégrée de la mer et du littoral.

⁹²¹ Rapport, op.cit.

⁹²² Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF n°51 du 2 mars 2005, page 3697

⁹²³ Op.cit.

⁹²⁴ Ibid.

⁹²⁵ Ibid.

⁹²⁶ Loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009 autorisant l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, JORF n°0233 du 8 octobre 2009, p.16384.

⁹²⁷ Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée de zones côtières en Europe, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), 87p. Voir sur : http://www.shom.fr/fileadmin/data/DOPS/MIP/PEP/BATHY/Litto3D/Besoins/rapport_GIZC2005.pdf

Les finalités écologiques du processus de planification de l'espace maritime en droit français sont énoncées de manière générale et dans des termes identiques aux dispositions de la Directive-cadre de l'UE sur la PEM. L'article L219-5-1 du code de l'environnement reprenant les termes de la directive 2014/89/UE⁹²⁸, énonce que la mise en œuvre de la PEM a pour but de « promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durables des ressources marines ». Cette planification de l'espace maritime est conduite dans le cadre du document stratégique de façade, lui-même intégrée dans la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML)⁹²⁹.

La SNML est « un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu marin, pour la réalisation ou le maintien du bon état écologique, pour l'utilisation durable des ressources marines et pour la gestion intégrée et concertée des activités liées à la mer et au littoral, à l'exception de celles qui ont pour unique objet la défense ou la sécurité nationale⁹³⁰ ». Depuis le 23 février 2017, cette Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral a été adoptée par décret⁹³¹, et tend à concilier l'application simultanée de deux directives européennes : la Directive 2008/56/CE, « Stratégie pour le milieu marin » et la Directive 2014/89/UE sur la planification de l'espace maritime. Les objectifs stratégiques préconisés par la SNML concernent : la reconquête du bon état écologique du milieu marin et la préservation d'un littoral attractif, le développement d'une économie bleue durable, la transition écologique pour la mer et le littoral et le rayonnement de la France⁹³². Les aspects environnementaux de la SNML sont déclinés dans son titre II intitulé, « développer des territoires maritimes et littoraux durables et résilients⁹³³ ». Il s'agit surtout d'un exposé global des axes de gestion auxquels sont associés des points clés. La PSM est clairement développée comme un outil stratégique pour mettre en œuvre la Directive « Stratégie pour le milieu marin », en plus des considérations de développement de l'économie bleue⁹³⁴. Cette approche stratégique de la PSM s'articule sur plusieurs axes : la mise en œuvre d'une PSM avec une composante spatiale qui permet au mieux le respect du bon état écologique, le développement des « projets de territoire » visant à valoriser les écosystèmes et le patrimoine marin, la protection des milieux, des ressources, des équilibres biologiques écologiques, ainsi que la préservation des sites, paysages et du

⁹²⁸ Article premier, Directive 2014/89/UE.

⁹²⁹ Art L219-5-1, Code de l'environnement français, op.cit.

⁹³⁰ Art. L219-1, Code de l'environnement, op.cit.

⁹³¹ Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral, JORF n°0047 du 24 février 2017, texte n° 5.

⁹³² *Stratégie nationales pour la mer et le littoral- Objectifs de long terme*, Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017, 55 p., p.5.

⁹³³ Ibid, p. 17.

⁹³⁴ Ibid.

patrimoine maritime⁹³⁵. La base écologique servant d'assise environnementale à la PEM tel que définie par cette SNML est sa référence à la notion de « bon état écologique »⁹³⁶.

Le « bon état écologique », finalité phare de la Directive 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin », signifie que l'utilisation des eaux marines s'opère dans les conditions qui permettent de sauvegarder pour les générations présentes et futures, la diversité écologique, la dynamique des océans et des mers dans un bon état sanitaire et productif par rapport à leurs conditions intrinsèques⁹³⁷. Pour définir ce bon état écologique, les Etats membres de l'UE procèdent à une évaluation initiale de l'état de milieu en se fondant sur une liste indicative d'éléments qui comprennent des indicateurs quantitatifs et qualitatifs⁹³⁸. L'annexe 1 énumère onze descripteurs qualitatifs du milieu marin qui comprennent par exemple, la conservation de la diversité biologique des habitats, leur nombre, leur description, la limitation des espèces indigènes, la limitation de l'eutrophisation liées aux activités humaines, les limitations du niveau de concentration des contaminants à l'origine des pollutions etc. La Décision n° 2017/848 de la Commission du 17 mai 2017 établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation, et abrogeant la décision n°2010/477/UE⁹³⁹, a apporté des détails sur les critères, normes méthodologiques, pour la définition de ce bon état écologique conformément à l'article 9 de la Directive 2008/56/CE. Pour la mise en œuvre de la PSM en droit français, l'art R 219-6 du code de l'environnement précise que la définition du bon état écologique des eaux marines est arrêtée par le ministre chargé de l'environnement pour tous les plans d'action pour le milieu marin. Ce bon état écologique devra permettre d'apprécier et de comparer d'une région à une autre si cet état est atteint. Actuellement, le projet d'Arrêté ministériel est en cours de consultation auprès des instances nationales⁹⁴⁰.

Par ailleurs, si le bon état écologique est ainsi présenté par un instrument normatif comme la base de toute intervention humaine sur le milieu, il faut rappeler que le « bon état écologique » ne constitue pas une règle juridique dotée de prescriptions immuables. Comme le souligne Christian Levêque, « le bon état écologique est une construction qui évolue sans cesse »⁹⁴¹. Une évolution qui correspond à la dynamique des écosystèmes. L'hétérogénéité et la variabilité dans

⁹³⁵ Ibid, p. 20.

⁹³⁶ Ibid, point B, «...Avec une composante spatiale», p. 18.

⁹³⁷ Art.3, paragraphe 5, Directive 2008/56/CE, op.cit.

⁹³⁸ Art.8, Directive 2008/56/CE, op.cit.

⁹³⁹ Décision (UE) n° 2017/848 de la Commission du 17/05/17 établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation, et abrogeant la " décision " n° 2010/477/UE, JOUE n° L 125 du 18 mai 2017, p. 43–74, texte rectifié le 14 juin 2017, JOUE n° L 150 du 14 juin 2017.

⁹⁴⁰ Voir le projet d'Arrêté sur le bon état écologique sur http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/dsf/consultation2019/annexe3_definition_bee_namo.pdf

⁹⁴¹ Levêque Christian, « Bon état écologique », *Revue des professionnels de la nature-Espaces naturels*, juillet 2009, n°27, disponible sur <http://www.espaces-naturels.info/bon-etat-ecologique>

le temps et dans l'espace des écosystèmes impliquent une détermination différenciée en fonction de chaque écosystème⁹⁴². Les critères d'évaluation du bon état écologique doivent être homogènes pour une même région ou sous-région marine. S'il est constant que le bon état écologique ne constitue pas une nouvelle catégorie juridique, son appréhension doit s'opérer par les principes juridiques de l'environnement. Les principes juridiques sont le commencement de la science juridique et constituent la forme inductive qui permet d'édicter et de saisir la norme⁹⁴³. La mise en œuvre du bon état écologique met en scène plusieurs principes du droit de l'environnement tels que le principe de prévention et le principe de précaution. Dans le premier cas, tenir compte ou atteindre le bon état écologique, suppose d'empêcher les atteintes connues sur l'environnement par l'application de mesures préventives. Ces mesures préventives érigent en l'occurrence l'application du principe de prévention et de ses instruments associés. Devenu une matrice traditionnelle du droit de l'environnement à la fois dans le droit européen et dans le droit français⁹⁴⁴, le principe de prévention implique l'application de mesures concrètes de protection de l'environnement telles que l'obligation de prendre en compte l'environnement par la réalisation d'étude d'impact⁹⁴⁵, les règles d'autorisation préalable ou encore les audits environnementales⁹⁴⁶. Les indicateurs biotiques du milieu marin associés à la définition de ce bon état écologique sont à cet égard utilisés pour parvenir à une série d'objectifs environnementaux⁹⁴⁷. Les indicateurs environnementaux permettent une évaluation et un suivi de l'état de l'environnement, éléments importants pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement sur le long terme. L'article L219-9 du code de l'environnement impose que l'évaluation initiale de l'état écologique du milieu marin et les impacts environnementaux des activités humaines comportent « une analyse des spécificités et caractéristiques essentielles de l'état écologique des eaux, une analyse des principaux impacts et pressions des activités humaines et une analyse économique et sociale de l'utilisation de ces eaux et du coût de la dégradation du milieu marin⁹⁴⁸ ».

Quant au principe de précaution, c'est sans doute l'une des bases environnementales qui correspond davantage au milieu marin en ce qu'il tend à répondre aux effets sur l'environnement dans un contexte d'incertitude scientifique⁹⁴⁹. Cette incertitude est

⁹⁴² Ibid.

⁹⁴³ LALANDE André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, 2016, 1376 p.

⁹⁴⁴ Le principe de prévention a d'abord été énoncé en droit de l'UE à l'art. R. 130-R-2 du traité de Maastricht (op.cit), aujourd'hui il est prévu à l'article 191-2 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (op.cit.). En droit français, la loi Barnier du 2 février 1995 (op.cit), laquelle codifie ce principe à l'article L.110-1-II, code de l'environnement. Il est également énoncé à l'article 3 de la Charte constitutionnelle de 2004 (op.cit).

⁹⁴⁵ Voir chapitre 5 infra.

⁹⁴⁶ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 7^{ème} Ed., 2016, 1228 p., p.110.

⁹⁴⁷ Art. L219-9-3, Code de l'environnement français.

⁹⁴⁸ Art. L219-9-1, Code de l'environnement français.

⁹⁴⁹ PORTMAN Michelle Eva, *Environmental planning and management for oceans and coast: methods, tools geotechnologies*, Springer, 2016, vol.15, p. 217, pp. 237.

particulièrement vraie en mer dans le contexte actuel de changement climatique, mais aussi par les réalités observées du milieu marin. L'impossibilité de maîtriser l'incidence spatiale d'une pollution marine, ou encore les pollutions diffuses et phénomènes de contamination résultant d'activités anthropiques par exemple, sont des illustrations de cette incertitude que l'encadrement juridique par la prévention ne suffit pas à endiguer. L'application du principe de précaution dans le cadre de la PSM suppose par conséquent une marge de souplesse nécessaire pour corriger les effets potentiels des activités comportant des conséquences inconnues ou non mesurables. Une telle souplesse devrait permettre l'adaptation des plans aux changements constants et à venir en milieu marin.

Dans la Directive 2014/89/UE, le législateur communautaire a évoqué l'exigence de soumettre les plans de la PSM à l'application du principe de précaution. Le Considérant 14 de la Directive 2014/89/UE rappelle aux Etats membres que pour atteindre les objectifs de la PEM, « [ceux-ci] devraient prendre en compte les principes de précaution et d'action préventive conformément à l'article 191, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». En droit français, la consécration du principe de précaution est survenue pour la première fois avec la loi Barnier de 1995⁹⁵⁰ et la valeur constitutionnelle de ce principe a été reconnue avec la Charte de l'environnement de 2004 (art.5). La mise en œuvre du principe de précaution prend deux formes : l'adoption de mesure d'évaluation des risques et les mesures provisoires et proportionnées qui s'imposent aussi bien aux personnes publiques qu'aux personnes privées⁹⁵¹. Dans le cadre de l'élaboration de la SNML, ce principe de précaution n'est pas explicitement évoqué. Il est cependant implicite et incontournable dans la conduite des objectifs environnementaux. La SNML rappelle que les objectifs environnementaux doivent être atteints à travers l'approche écosystémique telle qu'organisée par la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin⁹⁵². L'approche écosystémique invite à préserver les écosystèmes marins en promouvant une utilisation durable des biens et des services marins pour les générations présentes et future⁹⁵³. Il s'agit d'une approche dont la mise en œuvre fait inéluctablement appel aux principes de protection de l'environnement⁹⁵⁴. L'articulation de la PSM en droit français dans le code de l'environnement conforte l'hypothèse de l'inscription des principes environnementaux comme assise juridique de la PSM. A ce titre et contrairement à un arrêt du 20 avril 2005 rendu par le conseil d'Etat⁹⁵⁵ qui avait considéré que le principe de précaution de l'article L110-1 du code de l'environnement n'était pas compris dans les dispositions à prendre

⁹⁵⁰ Art. L110-1-II-1°, Code de l'environnement.

⁹⁵¹ PRIEUR Michel, op.cit, p.210.

⁹⁵² Stratégie nationale pour la mer et le littoral, op.cit, p.20.

⁹⁵³ Article premier, Directive 2008/89/UE.

⁹⁵⁴ QUEFFELEC Betty, *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature-exemple marin*, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, Brest 2006, 510 p., p.239.

⁹⁵⁵ CE 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, recueil Lebon, n°248233.

en compte par l'autorité administrative pour l'octroi d'une autorisation en application du code de l'urbanisme, on pourrait envisager qu'une telle restriction ne serait pas envisageable en matière d'aménagement marin. Le corpus de règles relatif à la PSM étant intégré dans le code de l'environnement, cette incorporation laisse augurer que dans un souci de cohérence juridique, les actes de l'autorité administrative découlant de l'élaboration des plans de la PSM devront être soumis aux principes de protection de l'environnement.

B- Les documents de la PSM française

L'élaboration de la PSM en droit français aboutit à l'établissement de plusieurs documents à divers stades du processus. La SNML qui est le document de base de la politique nationale de la mer, définit les principes et les grandes orientations des documents de la PSM. Le Document Stratégique de Façade (DSF) constitue le document de la PSM (1). Le DSF comporte un chapitre spécifique, qui est le Plan d'Action pour le Milieu Marin (PAMM). Ensembles, ces documents font partie des instruments qui matérialisent la PSM (2). On s'intéressera au contenu, à la procédure et à la portée de ces documents.

1- De la Stratégie nationale pour la mer et le littoral au Document stratégique de façade

La Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral est un document à caractère programmatore, doté d'une valeur réglementaire. Il est élaboré par l'Etat à la suite d'une concertation avec les collectivités territoriales, la communauté scientifique, les acteurs sociaux économiques et les associations de protection de l'environnement⁹⁵⁶. Elaborée à l'échelle nationale par le ministère de l'environnement suivant les orientations du Comité interministériel de la mer⁹⁵⁷, la SNML est ensuite adoptée par décret du premier ministre. A cette échelle nationale la procédure de concertation pour l'adoption de la SNML est assurée dans le cadre du Conseil national de la mer et des littoraux, qui peut associer les Comité consultatifs et les organismes consulaires aux problématiques maritimes et littorales. A l'échelle locale, cette concertation s'opère par les conseils maritimes de façade pour la France métropolitaine et par les conseils maritimes ultra-marins, s'agissant des territoires ultra-marins. Un élément essentiel à retenir à ce stade est l'implication des différentes autorités en amont du processus de planification. Une implication qui tend à définir de manière concertée les objectifs nationaux que doivent atteindre la PSM. Cette participation des acteurs lors de l'élaboration de la SNML s'opère par le mécanisme de

⁹⁵⁶ Art.L219-3, Code de l'environnement.

⁹⁵⁷ Art.R219-1-2, Code de l'environnement.

concertation tel que prévu à l'article L.123-19-1 du code de l'environnement⁹⁵⁸. La concertation est une forme d'association des parties prenantes dans les décisions publiques axée sur une « volonté de dialogue et de partenariat⁹⁵⁹ ». En droit de l'urbanisme et en matière de planification économique, la concertation a constitué en droit français l'un des modes privilégié de la participation⁹⁶⁰. La concertation se distingue de la consultation, forme assez spécifique de participation, caractérisée par son caractère souple et dont la portée juridique est peu contraignante⁹⁶¹. En effet, alors que dans la consultation les résultats ne lient pas nécessairement l'autorité publique (sauf en cas d'avis conforme imposée par la loi), dans la concertation l'autorité publique ne peut décider sans que cette décision n'ait été soumise préalablement à la procédure de concertation telle qu'encadrée par la loi. La doctrine a pu se réjouir du rayonnement juridique de cette procédure en matière de protection de l'environnement. La concertation a permis dans certains cas d'aboutir à une véritable concrétisation des « engagements pris par les industriels » par exemple, pour limiter les pollutions⁹⁶². Dans le même temps, elle a également contribué à la mise en œuvre d'une participation très en amont dans le processus décisionnel en matière d'environnement⁹⁶³. La procédure de concertation envisagée par le code l'environnement français est une procédure spéciale applicable en matière de plan et programme qui n'inclut pas d'enquête publique. Elle s'effectue par voie électronique. Les observations et propositions du public sont déposées par la même voie à l'autorité administrative concernée⁹⁶⁴. Lors de la phase de concertation du public qui s'est déroulée du 26 janvier au 25 mars 2018, les questions autour de cette concertation étaient notamment de savoir comment encourager la gestion durable des activités maritimes ? Quels espaces devraient être protégés ? Quels espaces faut-il réserver aux énergies renouvelables, à la pêche, à la plaisance ou à l'aquaculture ? Le public s'est largement montré préoccupé sur les questions de pollutions dans les ports, des effets néfastes de la pêche avec les captures accidentelles de petits cétacés, ou encore à la nécessité d'une meilleure gestion des déchets. On a pu également relever une insistance particulière du public sur l'importance d'une participation locale préalable pour le développement des EMR⁹⁶⁵. La SNML dont la révision est prévue tous les six ans dans les mêmes conditions que son élaboration⁹⁶⁶, ne comporte pas de règles juridiques particulières. Le contenu de mesures de la SNML se compose essentiellement de principes de gestion et d'axes stratégiques de la politique maritime nationale. Cette SNML

⁹⁵⁸ Art.L219-2, Code de l'environnement.

⁹⁵⁹ PRIEUR Michel, op.cit, p.188.

⁹⁶⁰ JEGOUZO Yves, op.cit, p.206 ; Prieur Michel, op.cit, p.188

⁹⁶¹ JEGOUZO Yves, op.cit, p. 206.

⁹⁶² PRIEUR Michel, op.cit, p.188.

⁹⁶³ JEGOUZO Yves, op.cit, p. 206.

⁹⁶⁴ Art.L123-19-1, Code de l'environnement.

⁹⁶⁵ HULOT Nicolas, *Fin de la concertation préalable sur l'avenir de la mer et du littoral*, Communiqué presse, Ministère de la transition écologique et solidaire, Paris, 24 avril 2018, 3 p., p. 2.

⁹⁶⁶ Art.L219-2, Code de l'environnement.

qui est adoptée suivant une procédure qui permet la participation des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales, des autorités consultatives territoriales et les associations de défense de l'environnement, est un point essentiel sur l'un des aspects procéduraux du processus de planification se prolonge avec l'élaboration des autres documents de la planification maritime.

Le Document Stratégique de Façade. En vertu de l'article L219-5-1 du code l'environnement, c'est le DSF qui constitue le cadre de mise en œuvre de la PEM. Ces documents déclinés à l'échelle de chaque façade maritime⁹⁶⁷, comportent des plans qui définissent la vocation des zones pour diverses activités à l'exception des activités relevant de la défense ou de la sécurité nationale. L'article L219-4 fixe le régime d'opposabilité des plans issus de la PEM. Ce régime s'articule à travers deux obligations : l'obligation de compatibilité ou de rendre compatible et l'obligation de prise en compte. Selon les dispositions de cet article, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du DSF, les plans, programmes schémas projets de travaux et d'ouvrages d'aménagement en mer⁹⁶⁸. Cette compatibilité signifie une obligation de non contrariété qui permet l'articulation des règles et des documents d'aménagement entre eux. L'article L219-1 qui en énumérant les différents schémas et plans, établit par la même occasion une hiérarchie entre les documents d'aménagement marin en faisant du DSF, un document supérieur dans l'échelle des documents d'aménagement.

La deuxième obligation qui concerne la prise en compte, concerne surtout les documents et plans d'aménagement terrestres⁹⁶⁹. La distinction entre l'obligation de compatibilité imposée aux documents et plans d'aménagement marin et l'obligation de prise en compte pour les schémas et plans applicables aux espaces et territoires terrestres est essentielle. Sur le point des autorités compétentes, la hiérarchie entre les schémas d'aménagement marin tend à susciter à l'évidence une coordination entre les instances intervenant sur le milieu marin en érigeant le DSF comme cadre de référence de l'aménagement en mer. Pour les autorités terrestres, l'influence en mer des activités terrestres par l'obligation de prise en compte qui par essence est peu contraignante, sauf lorsqu'il s'agit d'une prise en compte d'une situation de droit, amène les acteurs de ces deux sphères à trouver des compromis pour résoudre les conflits en s'adaptant chaque situation.

La procédure d'élaboration des DSF comporte plusieurs étapes à l'issue desquelles sont rendues des décisions échelonnées permettant de suivre l'évolution du processus de planification. Ces étapes concernent notamment la réalisation d'un état des lieux, les phases de concertation

⁹⁶⁷ Les quatre façades maritimes de la France métropolitaine : Manche Est-mer du Nord, Manche Ouest- Nord Atlantique, Sud Atlantique et Méditerranée.

⁹⁶⁸ Art.L219-4-I, Code de l'environnement.

⁹⁶⁹ Art L219-4-II, Code de l'environnement.

préalable, l'évaluation environnementale du projet stratégique, une consultation finale du public, des collectivités et des instances consultatives et des pays voisins sur le projet de stratégie de chaque façade maritime et enfin l'élaboration d'un dispositif de suivi et plan d'action⁹⁷⁰. Ces étapes peuvent être réparties en deux moments : un volet stratégique avec la présentation de l'existant, la définition des objectifs stratégiques et des procédures associées, et un volet opérationnel qui consiste à la mise en place d'un dispositif de suivi avec l'élaboration d'un plan d'action.

Selon l'agenda fixé par la SNML, l'échéance pour la phase opérationnelle est fixée à 2021. Actuellement, c'est encore le volet stratégique qui se poursuit avec une échéance prévue pour fin 2019⁹⁷¹. Entre 2016 et 2017, la situation de l'existant a été opérée pour chaque façade maritime. A la suite de cette phase, des objectifs stratégiques et environnementaux et socio-économiques assortis d'indicateurs ont été élaborés. Pour ces deux phases, l'autorité environnementale a rendu un avis le 20 février 2019. Au stade actuel, les objectifs stratégiques ont été fixés avec l'élaboration d'une carte des vocations qui définit les espaces maritimes en fonction des indicateurs associés. La création des zones tient compte des descripteurs prévus par la directive stratégie pour le milieu marin. L'exemple du DSF de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest, qui a utilisé les onze indicateurs environnementaux de la directive 2008/56/CE, auxquels ont été associés quinze indicateurs sociaux économiques basés sur les objectifs de la SNML a abouti à la segmentation de l'espace maritime en treize zones dont huit zones situées en mer territoriale et cinq dans la ZEE. A chacune de ces zones sont associées une vocation avec des priorités qui permettent de statuer en cas de conflit entre plusieurs demandes⁹⁷². La consultation du public est actuellement encore cours avec pour autorité compétente à l'échelle national le Ministère de la transition écologique et solidaire et au niveau local les préfets coordonnateurs de façade maritime.

2- *Le Plan d'Action pour le Milieu Marin*

Le plan d'action pour la mer constitue le volet opérationnel de la SNML. Ce plan permet la mise en œuvre de la directive stratégie pour le milieu marin et vise à concrétiser les objectifs du bon état écologique des eaux d'ici l'horizon 2020. Elaboré dans le cadre du DSF, la procédure du PAMM se fait dans les conditions analogues de l'adoption du DSF : concertation entre

⁹⁷⁰ Art. R219-1-7-III°, Code de l'environnement.

⁹⁷¹ Stratégie nationale pour la mer et le littoral, op.cit, p.7.

⁹⁷² Ministère de la transition écologique et solidaire, Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest, *Stratégie de façade maritime. Document stratégique de la façade Nord Atlantique –Manche Ouest*, Préfecture maritime de l'Atlantique, 4 juin 2019, p.37, consultable sur : http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/dsf/consultation2019/document_synthetique_namo.pdf

acteurs et autorités territoriales décentralisés, association de protection de l'environnement, participation du public par voie électronique, etc. Il devra faire l'objet d'une évaluation initiale de l'état écologique ainsi que l'impact environnemental des activités, conformément au bon état écologique.

L'approche française de la PSM de par sa dimension stratégique comporte une assise environnementale évidente. Théoriquement, son fondement sur le code de l'environnement et sa préférence pour une planification stratégique adaptée à chacune des façades maritimes métropolitaine avec une composante environnementale certaine, offre l'opportunité d'une planification qui répond aux préoccupations locales. Contrairement aux premières générations de schéma d'aménagement maritime dont l'une des causes d'échec était liée à une approche très centralisée, la nouvelle perspective d'une planification maritime tend à corriger ces écueils en déterminant dans les différents stades de la planification une participation du public dans le cadre des opérations de consultation du public et par la concertation entre différentes autorités.

Pour autant, la PSM française n'est pas exempte de critiques. L'observation actuelle des participations montre un faible intéressement du public à la procédure de consultation du public⁹⁷³. L'absence d'information suffisante du public sur la PEM, la faible imprégnation d'une culture maritime, la lourdeur de la procédure liée à la multitude des documents sont les causes de cette faible participation. Il n'est pas exclu qu'à l'échéance la mise en œuvre de la PSM crée encore des frustrations et le sentiment de mise à distance des populations, liée à sa trop grande technicité. Enfin, s'agissant de la détermination des objectifs environnementaux par les critères du bon état écologique, il faut dire que ces critères sont encore entourés d'incertitude. Le projet d'Arrêté ministériel sur le bon état écologique non encore applicable, constitue une base juridique encore fragile avec une application variable, potentiellement vectrice d'insécurité juridique pour les acteurs. Ceux-ci ne peuvent anticiper ni se projeter sur une base stable à partir de laquelle la désignation des zones et des priorités sera opérée. Lors de l'élaboration du DSF de la façade maritime de la méditerranée par exemple, le recours aux indicateurs découlant du projet BentoVal⁹⁷⁴, a reconnu plusieurs lacunes. Ces lacunes résultent de l'absence de données actualisées disponibles permettant de déterminer l'atteinte ou non du bon état écologique. Le suivi temporel des types d'habitats à partir de bases anciennes n'explique pas avec certitude les causes des variations observées, variations qui peuvent être la

⁹⁷³ La plateforme électronique pour la consultation du public dans le cadre du projet actuel de Planification de l'espace maritime montre une faible participation et peu de commentaires et d'avis du public sur le processus. voir le plateforme de participation sur le lien : <https://www.merlittoral2030.gouv.fr/>

⁹⁷⁴ Evaluation la dynamique spatio-temporelle des communautés benthiques côtières et de l'État Écologique des habitats dans le cadre de la DCSMM et de la DCE – BentoVal. Projet financé par l'Agence Nationale de Recherche (ANR), débuté en 2014, pour une durée de 24 mois. Retrouvé les liens et résultats de ce projet sur https://anr.fr/fr/projets-finances-et-impact/projets-finances/projet/funded/project/anr-13-bsv7-0006/?tx_anrprojects_funded%5Bcontroller%5D=Funded&cHash=c958dcf74fe2245389c72b780c40bd38

résultante d'effets isolés ou cumulés dans le temps, des pressions anthropiques, de la dynamique naturelle des écosystèmes ou des changements climatiques⁹⁷⁵. Une incertitude qui implique à l'évidence le recours au principe de précaution, principe qui par essence ne permet pas de déterminer sur une base tangible des critères de priorité.

Paragraphe 2 : La PSM portugaise, une des pionnières en Europe

Le Portugal fait partie des premiers Etats membres de l'Union européenne à avoir adopté un instrument juridique relatif à la planification de l'espace maritime. Le 10 avril 2014, le Parlement portugais adoptait la Loi relative à la planification de l'espace maritime⁹⁷⁶, soit plusieurs mois avant l'adoption de la Directive de l'UE sur la PEM⁹⁷⁷. C'est par le Décret-Loi d'application intervenu le 12 mars 2015⁹⁷⁸, que la Directive de l'UE sera transposée dans le droit portugais. Le champ spatial de la loi portugaise relative à la PEM couvre l'ensemble des eaux sous juridiction portugaise comprenant, la mer territoriale, la zone économique exclusive et le plateau continental⁹⁷⁹. Dans la même logique que la Directive de l'UE, cette loi rappelle que l'organisation des activités humaines dans les espaces maritimes vise à promouvoir une croissance économique durable, rationnelle et efficace des ressources marines et des services écosystémiques, en veillant à la compatibilité et la durabilité des divers usages et activités, en tenant compte de l'utilisation intra-générationnelle de l'espace maritime national dans le but de créer des emplois⁹⁸⁰. Le critère de détermination des zones d'affectation des zones diffère clairement de l'approche française. Les règles de priorité répondent davantage à une approche économique qu'à une approche environnementale. Cette particularité est mise en évidence par les schémas d'aménagement de la PEM qui se composent essentiellement des schémas de représentation de l'existant et des schémas d'affectation. L'hypothèse de départ est que si la planification portugaise contrairement à la planification française est moins complexe de par la simplification des schémas d'aménagement, son approche pragmatique révèle des lacunes

⁹⁷⁵ Annexe 2, « Synthèse scientifique et technique relative à l'évaluation initiale de l'état écologique des eaux marines et de l'impact environnemental des activités humaines sur ces eaux », Rapport d'évaluation environnementale, projet de stratégie de façade maritime Méditerranée, mars 2019, p.11, à retrouver sur : http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/dsf/consultation2019/annexe2_rapport_scientifique_medvf.pdf

⁹⁷⁶ Lei n°17/2014, de 10 de Abril 2014, Estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, Diário da República n°71/2014, Série I de 2014-04-10, p. 2358 – 2362.

⁹⁷⁷ Becker-Weinberg Vasco, "Portugal's legal regime on marine spatial planning and management of the national maritime space", *Marine Policy*, 2015, vol. 61, p.47, pp.46-53.

⁹⁷⁸ Decreto-Lei n°38/2015, de 12 de Março, Desenvolve a Lei n° 17/2014, de 10 de abril, que estabelece as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional, Diário da República n°50/2015, Série I de 2015-03-12, p. 1523-1549.

⁹⁷⁹ Art.2, Lei n°17/2014, op.cit.

⁹⁸⁰ Art.1-2°, Lei n°17/2014, op.cit.

évidentes tant sur le point de vue de l'application des règles de protection de l'environnement, que sur le rôle prédominant de l'Etat, qui donne à ce processus une démarche très centralisatrice. Pour saisir le cadre juridique et l'articulation des règles dans la mise en œuvre de la planification portugaise, il sera question d'étudier les règles de détermination de l'affectation des zones (A) et du rapport existant entre les documents d'aménagement (B).

A- Les règles d'affectation des zones

L'article 3 de Loi n°17/2014 énonce un ensemble de principes de protection de l'environnement nécessaires à l'élaboration des plans d'aménagement de l'espace maritime (1). Pour autant, l'article 11 du même texte opère un choix pragmatique de priorisation des zones. Alors que la base de l'élaboration des plans se fonde sur les principes de protection de l'environnement, les critères de priorisation pour statuer en cas de conflits reposent sur des choix économiques (2).

1- Les principes de protection de l'environnement associés à l'élaboration des plans

Cinq instruments de gestion sont énoncés par l'article 3 de la loi 17/2014 au titre de principes du droit de l'environnement considérés comme nécessaires à l'élaboration des plans d'aménagement de l'espace marin. Il s'agit notamment de l'approche écosystémique, la gestion adaptative en cohérence avec la dynamique des écosystèmes et l'évolution des connaissances sur les activités sur le milieu marin, la gestion intégrée et transversale, la valorisation et le renforcement des activités économiques durables et enfin la coopération et la coordination régionale et transfrontalière.

La Loi n°17/2014 associe à la fois les principes structurant les politiques publiques en matière d'environnement et les principes du droit de l'environnement. La Loi n°19/2014 portant politique nationale de l'environnement⁹⁸¹, énonce en effet les principes traditionnels du droit de l'environnement qu'elle subdivise en deux catégories : les principes matériels de l'environnement⁹⁸² et les principes des politiques publiques en matière environnementale⁹⁸³. Les premiers principes comprennent, le développement durable, la responsabilité intergénérationnelle dans l'utilisation des ressources, la prévention et la précaution, les principes du pollueur-payeur et de l'utilisateur payeur, et le principe de correction qui oblige la restauration de l'état environnemental. La seconde catégorie de principes comprend les

⁹⁸¹ Lei n°19/2014 de 14 de abril, Define as bases da política de ambiente, Diário da República n°73/2014, Série I de 2014-04-14, p. 2400 – 2404.

⁹⁸² Art.3, Loi n°19/2014, op.cit.

⁹⁸³ Art.4, Loi n°19/2014, op.cit.

principes de transversalité, d'intégration, la coopération internationale, l'éducation environnementale, l'information et la participation du public en matière environnementale.

La formulation de la Loi n°17/2014 portant sur les modalités d'élaboration des plans d'aménagement de l'espace maritime est plus axée sur l'énonciation de principes de gestion à la base des politiques publiques d'aménagement que sur une véritable structuration de la PEM par des principes juridiques de protection de l'environnement. L'approche écosystémique par exemple, loin de constituer un principe juridique en soit, est plus une méthodologie de prise en compte de la complexité de l'environnement, qu'un principe juridique. Si par ses implications cette approche s'érige en matrice des principes juridiques de l'environnement, elle traduit uniquement une méthodologie permettant de prendre en compte la dynamique des écosystèmes dans toute leur complexité pour atteindre des objectifs finalistes de la protection de l'environnement⁹⁸⁴. Il est à cet égard marquant que dans Loi n°17/2014 sur la planification de l'espace maritime ainsi que dans son Décret-Loi d'application, aucune référence n'est donnée sur la méthodologie de réalisation de cette approche et encore moins sur les indicateurs environnementaux à prendre en compte. Les seules exigences environnementales qui caractérisent l'application des principes évoqués dans la Loi n°17/2014 découlent des mécanismes procéduraux d'élaboration des plans. Ces mécanismes concernent notamment l'exigence de réalisation d'une étude d'impact, l'information et la participation du public⁹⁸⁵.

La planification de l'espace maritime portugais relève de la compétence du Gouvernement qui sans préjudice des pouvoirs reconnus aux régions autonomes dans les domaines de compétences partagées, coordonne les actions nécessaires à la planification et à la gestion de l'espace maritime national⁹⁸⁶. En vertu de l'article 228 (g) de la Constitution portugaise⁹⁸⁷, les régions autonomes, en l'occurrence les régions de Madère et des Açores, disposent d'une autonomie législative et administrative en matière d'utilisation des sols, de logement d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elles participent à la définition des politiques relatives aux eaux territoriales, à la zone économique exclusive et aux fonds marins contigus⁹⁸⁸. Si on s'en tient à ces dispositions de la Constitution, il est constant que l'élaboration des plans d'aménagement de l'espace marin fait partie des compétences partagées entre l'Etat et les régions autonomes. Par ailleurs, le champ d'application de la Loi n°17/2014 est particulièrement large puisqu'il détermine autant les conditions d'élaboration des plans, que le régime fiscal et les conditions d'obtention des licences, des autorisations et des concessions d'usage des espaces maritimes⁹⁸⁹.

⁹⁸⁴ QUEFFELEC Betty, op.cit, p. 250.

⁹⁸⁵ Art.13 à 18, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

⁹⁸⁶ Art.5-2°, Lei n°17/2014, op.cit.

⁹⁸⁷ Constituição da República portuguesa, 2 de Abril de 1976, Diário da República n°86/1976, Série I de 1976-04-10, Consolidado.

⁹⁸⁸ Art. 227-1(s), Constituição da República portuguesa, op.cit.

⁹⁸⁹ Art. 17 à 21, Lei n°17/2014 op.cit.

Ces domaines qui relèvent des fonctions prioritaires de l'Etat⁹⁹⁰, sont potentiellement objet de conflits de compétences entre les régions autonomes et l'Etat pour la désignation des zones⁹⁹¹. Il est constant que dans la conduite de la politique fiscale et économique de l'Etat, la dédicace des zones devra largement dépendre de l'orientation économique fixée par l'Etat en amont. Une orientation qui pourrait réduire les possibilités d'intervention des régions autonomes dans le choix de priorisation des zones. Ceci d'autant que la Loi n°17/2014 et son Décret d'application n'apportent aucun détails sur la délimitation de la compétence partagée en matière de PSM⁹⁹². De plus, avec la hiérarchie définit par la loi entre les critères de désignation des zones, le rôle central de l'Etat dans le processus de planification s'en trouve davantage conforté.

2- L'élection pragmatique des zones basée sur des priorités économiques

L'article 11 de Loi n°17/2014, énumère une liste de priorisation permettant à l'aménageur de statuer en cas de conflits entre les usages concurrents sur un même espace. Ces critères énoncés par ordre hiérarchique concernent : les zones qui permettent une meilleure optimisation sociale et économique par la création d'emplois en contribuant au développement durable⁹⁹³ et les zones qui contribuent à la maximisation des usages multiples⁹⁹⁴. La préférence accordée aux activités conformément à cet ordre de priorité peut impliquer le déplacement des activités encours vers d'autres zones, toujours dans l'ordre de priorité tel qu'il a été défini par la loi ou par une loi particulière⁹⁹⁵.

Le Décret d'application de la loi sur la planification de l'espace maritime apporte des détails sur les critères permettant de statuer pour chacun des cas. Pour les zones qui favorisent le meilleur avantage social et économique, les critères sont pondérés à valeur égale et la prévalence est donnée à l'utilisation ou à l'activité qui obtient le score le plus élevé dans l'évaluation effectuée. Ces critères concernent le nombre d'emplois potentiels généré par la création de la zone, l'augmentation des qualifications des ressources humaines, le volume des investissements, la viabilité économique à long terme du projet, les résultats économiques prévisionnels, la contribution au développement durable, la mise en valeur des ressources marines, les synergies entre les activités connexes et le degré de responsabilité sociale des acteurs dans le

⁹⁹⁰ En vertu de l'art. 81 (b), Constituição da República portuguesa, op.cit.

⁹⁹¹ Norohna de Francisco, *O Ordenamento do Espaço Marítimo (N.º 2 da Coleção Monografias do IAB)*, Almedina, 2014, 169 p., p.162.

⁹⁹² BECKER-WEINBERG Vasco, op.cit, p. 49.

⁹⁹³ Art.11-1(a), Lei n°17/2014, op.cit.

⁹⁹⁴ Art.11-1(b), Lei n°17/2014, op.cit.

⁹⁹⁵ Art.11-4, Lei n°17/2014, op.cit.

développement de l'utilisation ou de l'activité⁹⁹⁶. Pour les zones qui favorisent la coexistence de plusieurs usages, les critères précédents ne s'appliquent que s'il existe une égalité dans le résultat de l'évaluation effectuée⁹⁹⁷. Cette délimitation des critères de priorité révèle deux caractéristiques de la PSM portugaise : son orientation économique et l'approche descendante du processus de planification.

Dans la liste des priorités à accorder pour désigner les zones, la protection de l'environnement est un objectif subsidiaire, dont la seule référence découle du critère de développement durable. Cette seule référence au développement durable parmi les autres critères de priorisation des zones est trop large pour déterminer le degré de prise en compte de son pilier écologique. D'autant que parmi les valeurs accordées à chaque critère, les autres piliers (économique et social) du développement durable se voient bénéficier d'une double pondération à la fois au titre de critères indépendants, mais aussi dans leur imbrication au développement durable. Le *prima* économique est manifeste et le cumul par la loi portugaise sur la PEM, des conditions de désignation des zones et des conditions d'utilisation privée des espaces maritimes, renforce une planification centralisée. En effet, l'Etat en tant que l'organe qui détient une compétence prioritaire dans le domaine économique et social, domaines qui sont entre autres les critères prioritaires de désignation des zones, limitent à l'évidence le poids d'intervention des régions autonomes ou des acteurs locaux. A l'échelle locale et régionale les attentes des acteurs pour le milieu marin ne sont pas identiques. L'imposition par la loi de critères stricts applicables pour tous les espaces maritimes portugais devra constituer un écueil à terme de l'adaptation des plans de planification aux réalités locales.

B- Les documents de la PEM au Portugal

La planification maritime nationale du Portugal est matérialisée par deux documents d'aménagement : le plan de situation (1) et le plan d'affectation (2).

1- La représentation de l'existant : le plan de situation

Le plan de situation représente les sites de protection de l'environnement marin ainsi que les répartitions spatiales et temporelles des usages et activités actuelles et potentielles⁹⁹⁸. Le Décret d'application de Loi 17/2014, rappelle que les activités et usages existants concernent celles qui bénéficient déjà d'un titre officiel d'utilisation privative des espaces maritimes⁹⁹⁹. A l'inverse,

⁹⁹⁶ Art.27-2 et 27-3, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

⁹⁹⁷ Art.27-4, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

⁹⁹⁸ Art.7-1(a), Lei n°17/2014, op.cit.

⁹⁹⁹ Art.9-2(a), Decreto-Lei 38/2015, op.cit.

les activités et usages potentielles sont celles qui ont déjà été identifiées mais pour lesquelles aucun titre d'utilisation des zones n'a encore été attribué¹⁰⁰⁰. Ce plan se décompose en deux parties. Côté mer, les activités concernées comprennent entre autres : l'aquaculture et la pêche, l'exploration et l'exploitation de minerais, les biotechnologies marines, la recherche scientifique, le patrimoine culturel subaquatique, le tourisme et le sport etc. Côté terre, le plan de situation doit également contenir les plans et programmes terrestres qui en raison de leur interdépendance avec le milieu marin nécessitent une coordination pour une planification intégrée¹⁰⁰¹. Cette coordination doit se décliner par les mesures d'articulation entre les activités terrestres ayant notamment des effets sur l'érosion des zones côtières. Les activités énumérées par le Décret-Loi touchent principalement les activités portuaires et celles relatives à la sécurité maritime. Les zones concernées peuvent être les zones de dragage, les canaux de séparation du trafic maritime, les zones de pilotage obligatoire, les zones d'assainissement, les récifs artificiels ou encore les infrastructures portuaires.

La procédure d'élaboration est initiée par une Ordonnance du Ministre chargé de la mer. Cette ordonnance doit préciser l'institution publique qui sera en charge de l'élaboration du plan, l'étendue spatiale de la zone sur laquelle doit porter le plan, la composition et les règles de fonctionnement du Comité en charge du suivi et du contrôle des plans, le calendrier et la date limite pour l'élaboration de ce plan et enfin, la soumission du plan à l'évaluation environnementale ou dans le cas contraire, les justifications de son exclusion à cette mesure¹⁰⁰². Une question est à cet égard essentielle ; celle du régime d'opposabilité du plan de situation avec les plans qui lui préexistent. Ce régime permet de déduire la portée juridique de ce plan ; s'agit-il d'un simple document préparatoire à la PEM sans véritable portée juridique ? Ou au contraire s'agit-il d'un document qui peut être détaché du processus de planification et produire des effets propres ? Si le plan de situation fait partie des outils inscrits dans la démarche à l'élaboration d'une PEM, la Loi n°17/2014 et son décret d'application semblent lui admettre un statut propre. La procédure spécifique d'élaboration de ce plan, laquelle comprend diverse exigences telles que l'évaluation environnementale, l'information et la participation du public, suppose que la violation de ces exigences pourraient constituer une irrégularité qui entacherait sa publication par une Résolution en Conseil de Ministre à la fin du processus¹⁰⁰³. S'agissant ensuite des rapports entre le plan de situation avec les autres plans existants, l'article 18-4 du Décret-Loi n°38/2015, pose une exigence de compatibilité et de conformité des plans et programmes avec le plan de l'existant. Lorsque le plan de situation comporte des dispositions qui nécessitent la modification des plans et programmes territoriaux existants, la Résolution du

¹⁰⁰⁰ Art.9-2 (b), Decreto-Lei 38/2015, op.cit.

¹⁰⁰¹ Art.10-1 (d), Decreto-Lei 38/2015, op.cit.

¹⁰⁰² Art.12, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

¹⁰⁰³ Art.18-3, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

Conseil de Ministre qui publie le plan final de situation, doit dans le même temps identifier les dispositions incompatibles ou non conformes des plans et programmes territoriaux existants qui doivent être abrogés ou modifiés.

2- Le plan d'affectation

Les plans d'affectation attribuent des zones et ou des volumes de l'espace maritime à des utilisations et activités non identifiées dans le plan de situation¹⁰⁰⁴. Leur élaboration et leur approbation suivent le même processus procédural que ceux des plans de situation. Une fois approuvés ils sont intégrés au plan de situation qui est automatiquement modifié¹⁰⁰⁵.

Les plans d'affectation apparaissent davantage comme la composante prévisionnelle du plan de situation, qui lui-même prévoyait déjà la prise en compte d'activités et d'usages potentiels déjà identifiés mais qui ne sont pas encore officiellement affectés. On peut à ce titre s'interroger sur la singularité du plan d'affectation par rapport au plan de situation. En d'autres termes, sur lequel des deux plans l'octroi des titres d'utilisation des espaces maritimes doit-il être fondé le plan de situation ou le plan d'affectation ?

La loi de n°17/2014, ne semble pas établir de rapport hiérarchique entre le plan de situation et le plan d'affectation¹⁰⁰⁶. Elle rappelle simplement que l'adoption du plan d'affectation entraîne automatiquement une modification, le cas échéant du plan de situation¹⁰⁰⁷. Dans la pratique, l'importance et la singularité du plan d'affectation est essentielle pour saisir l'apport effectif du processus de planification. C'est en effet par sa vocation à projeter l'avenir que la planification prend tout son sens¹⁰⁰⁸. Comme le souligne Jean François Tribillon à propos de la planification terrestre, il y a un gap entre « dresser un plan de la ville future et planifier la ville future¹⁰⁰⁹ ». La première constitue une simple distribution et organisation des usages et des activités dans l'espace. Elle aboutit à un zonage permettant de déterminer l'emprise des équipements et de dédier les zones à des vocations spécifiques. Cette opération dans le cas de la Loi portugaise correspond au plan de situation. La planification proprement dite, si elle se concrétise sur fond de plan reste est plus abstraite et tend à dessiner la forme future de l'utilisation des espaces, par la maîtrise des aménagements et une « mise en scène » des options possibles selon les souhaits

¹⁰⁰⁴ Art.19-1, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

¹⁰⁰⁵ Art.19-2, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

¹⁰⁰⁶ Becker-Weinberg Vasco, op.cit, p. 50.

¹⁰⁰⁷ Art.19-2, Decreto-Lei n°38/2015, op.cit.

¹⁰⁰⁸ DE OLIVEIRA FERREIRA Maria Adelaide, *Evaluating Performance of Portuguese Marine Spatial Planning*, Thèse de Géographie, Universidade nova de Lisboa, 2016, p. 47, pp. 699.

¹⁰⁰⁹ TRIBILLON Jean-François, op.cit, p.120.

et les finalités poursuivies par les politiques publiques¹⁰¹⁰. Le plan de vocation ou plan d'affectation correspond davantage à cette phase.

Le plan d'affectation de la loi portugaise semble simplement entériner tous les éléments du plan de situation. Le plan de situation contenant déjà une représentation des activités éventuelles mais non officiellement attribuées, ces activités sont automatiquement reconduites dans le plan d'affectation. On peut redouter les effets néfastes d'une répétition d'erreur ou d'une inadéquation des anciens usages prévisionnels avec la situation concrète, qui, depuis l'élaboration du plan de situation, aurait éventuellement changée. L'apport du plan d'affectation comme outil de projection reste particulièrement faible. En tant que cadre prescripteur de la forme future de l'aménagement des espaces marins, ce plan d'affectation n'apporte aucune transformation ou projet de transformation qui permette de dessiner la vision globale de la planification marine. Son cantonnement à représenter l'existant et à entériner les projets futurs, fragilise à l'évidence la portée théorique et symbolique de la planification. Si les prescriptions relatives à la dédicace des zones permettent d'imposer des dispositions juridiques en termes d'opposabilité, l'acceptation et l'implication des acteurs dans le processus de planification doit reposer sur une vision convaincante qui dépasse le simple « ordre donné » par la loi¹⁰¹¹. La valeur stratégique et la vision prospective que doit revêtir les plans de vocation dans un processus de planification est une opportunité pour bâtir un consensus. Un consensus qui renforce à la fois la légalité et la légitimité du processus tout en permettant une implication des acteurs en résonance avec l'idée d'une solidarité collective. Les acteurs du secteur de la pêche seront par exemple amenés à accepter un processus de planification dont la vision globale est de maintenir un seuil acceptable des ressources, dans la mesure où la stabilité des stocks est une composante nécessaire à la continuité sur le long terme de l'activité de pêche. Le plan d'affectation ou le plan de vocation met sur fond de schéma la vision idéologique de la planification. Il est évident qu'une vision idéologique communément partagée ou clairement exposée permet une adhésion qui renforce la possibilité d'atteindre effectivement l'idée qu'on projette de la planification future.

¹⁰¹⁰ Ibid, p.121.

¹⁰¹¹ Ibid, p.127.

Section 2 : Les exemples de PSM européens : quels enseignements pour les Etats de la région tropicale ?

Le postulat que nous exposons ici, s'articule autour de la question de savoir : quelle expérience peut être tirée par le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil des applications différenciées de la Directive 2014/89/UE à travers les exemples français et portugais ?

On a pu voir à travers les exemples de la planification française et portugaise, les écueils de la formalisation d'un processus multidimensionnel tel que la PSM. Reporter dans un plan les objectifs pluriels de la planification avec entre autres l'exigence de protéger l'environnement confronte le droit à un défi majeur, celui de transformer un discours politique en une réalité tangible. Une réalité qui à l'évidence sera exposée à l'examen tant des professionnels que des acteurs directement concernés. La forme juridique par laquelle est traduit le droit applicable à la PSM en France et le droit applicable à la PSM au Portugal, au-delà de sa finalité différenciée, révèle deux motivations du législateur. La recherche de simplification qui faciliterait le saisissement par les acteurs du cadre juridique de la planification, ou au contraire, une intensification du dispositif juridique qui offrirait plus de gages de sécurité juridique aux acteurs. L'exemple de la formalisation juridique de la planification portugaise traduirait une volonté d'allègement de l'intensité juridique de la PSM. Le nombre limité de documents d'aménagement, l'élection pragmatique des zones sur des critères clairement définis et hiérarchisés permet à l'évidence de moins complexifier la teneur juridique de la procédure d'élaboration des plans de la PSM. Pour autant, cette planification ne pose pas suffisamment les perspectives d'une vision du futur. Cette planification prolongerait simplement, le contexte actuel d'économie néolibérale dans l'organisation des activités en mer. Son orientation économique, comme base principale élude les incertitudes du milieu marin. Les activités économiques en mer ne peuvent être que des accessoires au milieu, car la dégradation de l'environnement est de toute évidence un vecteur d'ébranlement de toute activité économique. De plus, une approche trop centralisatrice du processus de planification caractérisée par l'imposition de critères économiques, piliers qui décline les axes stratégiques de l'autorité centrale, réduit le champ d'intervention des acteurs locaux dans le choix des sites pour des usages spécifiques a priori non économiques.

A l'inverse, dans le cas français, la multiplication des documents de la planification, lesquels entretiennent des liens complexes avec les autres documents préexistants et surtout la longueur de la procédure d'élaboration des plans révélerait un besoin de décrire minutieusement et à différentes échelles, toutes les aspirations de la planification. Cette approche aboutit à un droit très sophistiqué, qui à l'avenir pourrait devenir, objet des seuls spécialistes tout en suscitant la méfiance des acteurs. Si la codification par le code l'environnement permet à l'évidence une

présentation cohérente des étapes et des règles nécessaires à la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime, cette entreprise de codification sur le plan pratique comporte une grande complexité. Les renvois et les liens pas toujours évidents à cerner entre les différents schémas d'aménagement réduisent la vertu pédagogique de la codification. Les acteurs concernés par le processus de planification, pourraient faute de détenir une expérience dans le domaine, y voir une main-mise du pouvoir central et reprocher la visée très technocratique, dans la PEM française¹⁰¹².

Le mérite essentiel entre les deux expériences européennes sus-évoquées est leur volonté d'établir un dispositif à la disposition des acteurs, d'un côté par la simplification et d'un autre par la recherche de garanties solides. Les limites entre ces deux approches de planification invitent à rechercher sans doute une solution entre les deux. Cette solution consisterait à élaborer un cadre juridique moins sophistiqué accessible et compréhensible par les acteurs et les professionnels. La formalisation juridique de la planification doit maintenir un équilibre entre les valeurs qu'elle tend à protéger et la possibilité réelle des acteurs locaux de parvenir à cette finalité. Pour les Etats comme le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil cet équilibre est essentiel pour protéger à la fois l'environnement marin à partir des réalités locales, mais aussi, pour répondre aux aspirations économiques de chaque région maritime. Pour tirer ainsi les enseignements des expériences française et portugaise nous distinguerons deux grandes situations auxquels le droit applicable à la PSM doit inéluctablement s'attacher. Il s'agit de l'utilisation des critères environnementaux comme matrice de détermination des zones de priorités (**Paragraphe 1**) et des modalités d'implication des autorités compétentes lors de l'élaboration des plans spatiaux marins (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : De l'utilisation des critères environnementaux comme matrice de priorisation des zones dans les pays de l'Atlantique tropical

La protection de l'environnement qu'il s'agisse du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil, s'est traduit au-delà des instruments traditionnels que sont les mesures de lutte contre diverses formes de pollution, par les instruments de planification stratégique matérialisée par les plans d'action de l'environnement (**A**). Instruments de nature politique, les plans d'action pour l'environnement dont la vocation est de guider les politiques publiques sont le froment d'un droit technique de protection de l'environnement. Les conditions d'émergence de ce droit technique sont largement réunies et se caractérise par trois composantes : un objet nouveau qui singularise les modalités de protection de l'environnement, en l'occurrence, l'érection de règles

¹⁰¹² DE CACQUERAY Mathilde, op.cit, p.357.

spéciales définissant les seuils et indicateurs environnementaux, une procédure technique spécifique et originale que traduisent par exemple les études d'impact, et enfin, la perspective d'une judiciarisation de cette procédure d'impact.

Cependant, si sur le plan théorique la technicité du droit de l'environnement nourrit par les bases scientifiques est largement ancrée, dans la pratique, cette technicité révèle vite ses limites. Le déficit technique et technologique permettant d'améliorer les connaissances du milieu marin, le contexte conjoncturel des pays de la région tropicale en particulier, sont les obstacles à la matérialisation de cette technicité du droit de l'environnement **(B)**.

A- Vers la construction d'un pilier écologique des politiques publiques : Les plans d'action de l'environnement

Dans la Loi n°6.938 du 31 août 1981 concernant la politique nationale brésilienne en matière d'environnement, les plans d'action pour l'environnement sont reconnus comme un cadre de référence pour la mise en œuvre à l'échelle nationale d'une planification environnementale¹⁰¹³. Une référence similaire est évoquée à l'article 27 (b) de Loi capverdienne sur l'environnement de 1993¹⁰¹⁴ et dès l'exposé des motifs de Loi sénégalaise de 2001 portant Code l'environnement¹⁰¹⁵. Ces instruments qui se traduisent par l'élaboration de rapports périodiques sur l'environnement **(1)**, permettent de définir les indicateurs environnementaux pour assurer le suivi et la restauration de l'état des écosystèmes **(2)**. Tout comme la Directive 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin », a constitué notamment dans le cas français le pilier environnemental de la PEM, les instruments techniques que sont les rapports sur le suivi environnemental pourraient constituer une première matrice pour l'élaboration des plans spatiaux marins.

1- Les rapports périodiques sur l'état environnemental

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement en sa qualité d'organe facilitateur et promoteur de la protection de l'environnement à l'échelle du globe, réalise dans le cadre de ses missions de manière périodique des rapports sur l'état et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales¹⁰¹⁶. L'imposition par les lois nationales de protection de

¹⁰¹³ Art.5, Lei n°6.938 de 31 de Agosto de 1981, op.cit.

¹⁰¹⁴ Decreto-Lei n°86/IV/93 de 26 de Junho, op.cit.

¹⁰¹⁵ Loi n°2001-01 du 15 Janvier 2001, portant Code de l'environnement, op.cit.

¹⁰¹⁶ Voir à cet égard, le dernier rapport sur l'état de l'environnement de 2018, *Programme performance report 2018*, United Nation Environment Programme, March 2019, 67 p.

l'environnement s'inscrit dans la continuité du travail des Nations pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement définis par les instances internationales. Les rapports périodiques sur l'état de l'environnement, bien que ne constituant que des documents techniques, sont une base scientifique qui guide les politiques publiques et facilitent la mise en œuvre d'une planification environnementale. Ils constituent une présentation globale de l'état des lieux et à ce titre sont un élément de base pour la PSM. Sans dresser un exposé exhaustif de ces documents techniques, il sera question de s'intéresser à leur contenu, à l'instance compétente de leur élaboration d'envisager les points focaux sur lesquels la mise en œuvre d'une PSM devrait s'atteler.

La perspective d'une PSM au Brésil. Actuellement au Brésil, le deuxième plan d'action rendu en 2009¹⁰¹⁷ pour une période de six ans constitue encore le document de base de la planification environnementale. En 2013, l'Institut national pour l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles (IBAMA), organe rattaché au ministère de l'environnement, a rendu le rapport relatif à la qualité de l'environnement pour l'ensemble du territoire national¹⁰¹⁸. Le chapitre relatif à l'environnement marin et côtier dresse un Atlas des initiatives existantes, des atouts de chaque région marine et alerte sur les risques naturels liés aux zones marines et côtières. On peut d'ores et déjà relever les différences de vulnérabilités sociales existantes liées aux dégradations environnementales entre les régions maritimes et côtières de l'Etat du Pernambouc et de Sao Paulo.

Dans le Pernambouc qui concentre plus de municipalités côtières que l'Etat de Sao Paulo, le risque d'exposition des populations aux contaminants environnementaux, aux pollutions chimiques et atmosphériques provenant des activités maritimes et côtières, est estimé à 28,3%, tandis que dans l'Etat de Sao Paulo, ce risque est de 4%¹⁰¹⁹. Pour autant, l'Etat de Sao Paulo concentre la majorité des activités d'exploitation pétrolière et gazière du pays¹⁰²⁰. Concernant les politiques de gestion du milieu marin et côtier, ce rapport révèle également la disproportion dans la mise en œuvre des instruments de planification intégrée. A côté des plans sectoriels existants en matière d'aquaculture, de bio-prospection marine ou encore de recherche scientifique en milieu océanique, l'élaboration des plans de gestion intégrée d'interface terre-mer sont différemment aboutis¹⁰²¹. Dans le Pernambouc, seuls les plans de gestion intégrée côtière à l'échelle municipale ne sont pas encore mis en œuvre. L'ensemble de la région dispose

¹⁰¹⁷ Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II, Fase 2, 2009 – 2014, Ministério do meio ambiente Secretaria Executiva – Secex-Departamento de Coordenação do Sisnama – DSis, Brasília, Julho 2009, 17 p.

¹⁰¹⁸ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), « Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA : Brasil 2013 », Diretoria de Qualidade Ambiental – Brasília: IBAMA, 2013, 268 p.

¹⁰¹⁹ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), op.cit, « Ambiente Costeiro e Marinho », p. 228.

¹⁰²⁰ Ibid, p.229.

¹⁰²¹ Voir annexe 7, tabelau récapitulatif schémas d'aménagement côtier marin du Pernambouc et de Sao Paulo.

de plan de gestion intégré des zones côtières, avec un système d'information de gestion intégrée côtière, d'un rapport de suivi sur la qualité de l'environnement, des plans de zonages écologiques et économiques côtières et des plans de gestion intégrée pour le littoral¹⁰²². L'Etat de Sao Paulo qui est également doté de plan de gestion intégrée de zones côtières, de plans de zonages écologiques et économiques côtières et de plan de gestion intégrée pour le littoral¹⁰²³, ne s'est doté d'un système d'information sur la gestion intégrée et d'un rapport sur la qualité de l'environnement qu'en 2018¹⁰²⁴. L'évaluation sur la qualité de l'environnement avec les indicateurs associés est reconnue dans le projet de loi sur la PSM comme une base nécessaire pour l'élaboration des plans d'aménagement.

Le projet de Loi n°6969 de 2013 instituant la politique nationale pour la conservation des ressources marines naturelles, intègre le PSM comme un outil de protection de l'environnement et de développement durable des ressources marines¹⁰²⁵. Son orientation écologique est perceptible avec notamment le rappelle des principes du droit de l'environnement comme base d'élaboration des plans. Ce projet de loi considère également que l'élaboration desdits plans doit reposer sur l'évaluation de la qualité de l'environnement à partir de critères et d'indicateurs scientifiques¹⁰²⁶. A cet égard ce projet prévoit la définition d'un état environnemental basée sur des critères scientifiques qui intègrent à la fois les indicateurs sur la qualité de l'environnement, mais aussi, sur les connaissances des populations locales et la valorisation des techniques traditionnelles de conservation de la biodiversité¹⁰²⁷. La perspective d'une PSM brésilienne se trouve par conséquent très proche de la planification française, avec l'idée de fonder les conditions d'élection des zones à partir d'un instrument qui définit le « bon état écologique ». Il reste à déterminer quelle sera la nature juridique de ce document. S'agira-t-il d'un acte réglementaire ou d'un simple document scientifique devant orienter l'action des autorités publiques ? Le projet de loi est silencieux sur cet aspect. La nature juridique de document, pilier environnemental est un point essentiel en termes de portée des conditions à prendre en compte dans la priorisation des zones. Ceci d'autant que l'élaboration de PSM est envisagée sous la compétence du gouvernement central de l'Union fédérale¹⁰²⁸.

Le cas Sénégalais. Au Sénégal, le Centre de Suivi Ecologique (CES), a réalisé un travail similaire à celui du Brésil. La troisième édition de « l'annuaire sur l'environnement et les ressources naturelles du Sénégal » rendue en 2013, recense les atouts et les activités sectorielles

¹⁰²² Ibid, p. 234.

¹⁰²³ Ibid.

¹⁰²⁴ *Relatório de Qualidade Ambiental 2018*, Secretaria do Meio Ambiente Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 1^{ère} Ed. 2018, Sao Paulo, 380 p.

¹⁰²⁵ Art.4 Projeto, Lei n°6969-2013, op.cit.

¹⁰²⁶ Art.6, Projeto, Lei n°6969-2013, op.cit.

¹⁰²⁷ Art.6-1, Projeto, Lei n°6969-2013, op.cit.

¹⁰²⁸ Para infra.

maritimes côtières ainsi que les défis environnementaux et économiques que le Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE) doit devoir harmoniser¹⁰²⁹. En 2015, la même institution a publié le rapport en vigueur pour une période de cinq ans, sur l'état et le suivi environnemental¹⁰³⁰. Les eaux marines et côtières sénégalaises regorgent d'une biodiversité très riche dont la pêche seule représente près de 1.7% du produit intérieur brut¹⁰³¹. L'exploitation minière et gazière est également très importante et offre des perspectives d'emplois. Elle fait partie des piliers nécessaires pour l'amélioration des conditions de vie des populations en termes d'approvisionnement en électricité et en combustible¹⁰³². L'exploitation du pétrole et du gaz naturel offshore par exemple, est un secteur traditionnel qui connaît actuellement un regain d'intérêt des politiques publiques sénégalaises. Ces nouvelles ambitions sénégalaises sont liées à la découverte de nouveaux gisements pétrolier et gazier en 2017¹⁰³³. A cet égard, un nouveau code pétrolier a été adopté en 2019¹⁰³⁴. Ce nouveau code, tout en s'inscrivant dans la continuité de la Loi éponyme du 08 janvier 1998¹⁰³⁵, crée les conditions stimulantes pour les besoins locaux¹⁰³⁶ et intègre également l'obligation d'une exploitation pétrolière garante du respect de l'environnement conformément au nouveau code de l'environnement¹⁰³⁷.

Le rapport sur le suivi environnemental du Centre de suivi écologique fait également état des dégradations que subit le milieu marin. Les ressources marines subissent une forte exploitation avec des incidences nocives sur l'ensemble des écosystèmes marins et côtiers. Les activités industrialo-portuaires très fortes dans la partie littoral, l'érosion des zones côtières due aux effets du changement climatique avec la montée de la mer et la forte urbanisation sur les lignes de côte sont autant de défis que la mise en œuvre d'une gestion intégrée de la mer et du littoral doit relever. Ceci d'autant que le degré de vulnérabilité sociale et environnementale des populations côtières varie d'une région à une autre¹⁰³⁸. Par ailleurs, sur le plan des actions politiques existantes, il n'existe aucun document d'aménagement intégré des zones côtières et marines. Le projet de Loi littoral actuellement en cours, devra constituer les premiers pas vers

¹⁰²⁹ Centre de Suivi Ecologique pour la gestion des ressources naturelles, « Annuaire sur l'environnement et les ressources naturelles du Sénégal », Ministère de l'environnement et du développement durable, 2013, p. 12, pp. 385.

¹⁰³⁰ Centre de Suivi Ecologique pour la gestion des ressources naturelles, « Rapport sur l'état de l'environnement au Sénégal », Ministère de l'environnement et du développement durable, 2015, pp. 201.

¹⁰³¹ Rapport sur l'état de l'environnement au Sénégal, op.cit, p.19.

¹⁰³² Ibid.

¹⁰³³ SERBUTOVIEZ Sylvain, *Nouvelle découverte de pétrole et Gaz*, note de synthèse colloque Panorama du 8 février 2018, Institut français du Pétrole et Energies Nouvelles (IFPEN), Rueil-Malmaison, retrouver sur : <http://www.panorama-ifpen.fr/nouvelles-decouvertes-de-petrole-et-gaz/>

¹⁰³⁴ Loi n°2019-03 du 1er février 2019, portant Code pétrolier 2019, J.O, n°7160 du 09 février 2019.

¹⁰³⁵ Loi n°98-05 du 08 janvier 1998 portant Code pétrolier, J.O, n°5786 du 21 février 1998, 1998-02-21, pp. 121-129.

¹⁰³⁶ Le Code impose par exemple l'obligation de transfert de technologie aux entreprises nationales (art. 58) et l'obligation d'affecter les produits de l'exploitation par priorité aux besoins locaux (art. 59).

¹⁰³⁷ Art.53, nouveau Code pétrolier, op.cit.

¹⁰³⁸ Rapport sur l'état de l'environnement au Sénégal, op.cit, p. 69.

une harmonisation des projets et activités existants tout en facilitant sur le plan institutionnel des synergies entre les différentes institutions intervenant en mer. En effet, la gouvernance du milieu marin et côtier qui est partagée entre le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et le Ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime (MPEM) doit ensuite se renforcer à l'échelle locale dans le cadre de la participation des administrations déconcentrées et décentralisées¹⁰³⁹. Il faut enfin, rappeler que la portée du rapport de l'état de l'environnement reste très faible et ne constitue qu'un document technique qui guide les politiques publiques.

L'élaboration progressive d'un pilier écologique des politiques publiques au Cap-Vert. Le Plan d'action pour l'environnement a été adopté au Cap-Vert en 2004 pour une période de dix ans¹⁰⁴⁰. Ce plan adopté par le Ministère de l'environnement, constitue en l'absence de l'adoption d'un nouveau plan, la base générale d'intervention des politiques publiques en matière d'environnement. Plusieurs objectifs sont poursuivis par ce plan tels que : dresser un état des lieux de la situation environnementale au niveau sectoriel, infra-sectoriel et globale, présenter les opportunités de développement d'activités en fonction de chaque situation, déterminer les priorités d'intervention dans les zones en fonction des urgences, faire un état des plans existants, harmoniser les politiques existantes et réduire les conflits entre activités mais aussi entre les activités et la protection de l'environnement, identifier les responsabilités entre les différentes institutions nationales, régionales et locales¹⁰⁴¹. Ces objectifs ont permis d'identifier les priorités d'intervention en matière de protection de l'environnement dans le cadre des politiques publiques. Ce plan d'action qui constate la dégradation des écosystèmes avec les menaces liées à l'extinction de certaines espèces principalement dues aux pollutions marines, recommande que les nouvelles politiques publiques orientent leur action stratégique sur la conservation des espaces et des habitats menacés, l'utilisation durable des ressources marines par une recherche de compatibilité entre les activités et la protection des écosystèmes¹⁰⁴². Sur le plan institutionnel, il prône également une synergie entre les différentes institutions existantes et surtout la création d'une institution intersectorielle compétente en matière de conservation de milieu marin¹⁰⁴³. Les documents d'aménagement de la zone côtière et marine existants¹⁰⁴⁴ suivent la trajectoire globale de ce plan d'action. Le Décret-Loi n°14/2014, sur les plans de gestion intégrée de ligne côtière et la mer adjacente répartit les activités en fonction de trois catégories de zones : les zones spéciales et d'interface, les zones

¹⁰³⁹ Paragraphe infra.

¹⁰⁴⁰ Segundo Plano de Acção Aacional para o Ambiente- PANA II, Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas, Gabinete de Estudos e Planeamento, Praia 2004, 68 p.

¹⁰⁴¹ Segundo Plano de Acção Aacional para o Ambiente- PANA II, op.cit, p. 4.

¹⁰⁴² Segundo Plano de Acção Aacional para o Ambiente- PANA II, op.cit, p.34.

¹⁰⁴³ Segundo Plano de Acção Aacional para o Ambiente- PANA II, op.cit, p. 51.

¹⁰⁴⁴ Voir annexes les schémas d'aménagement au Cap-Vert

touristiques spéciales et les zones de risques¹⁰⁴⁵. Chacune de ces zones comportant des sous-zones auxquelles les priorités sont définies en fonction des caractéristiques environnementales et des besoins économiques.

2- Les indicateurs de suivi des écosystèmes

Dresser un rapport sur l'état de l'environnement est l'occasion de définir les indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui devront guider les projets environnementaux et permettre d'opérer un contrôle sur les réussites ou non des politiques publiques en termes de protection de l'environnement. Les indicateurs environnementaux sont évoqués dans plusieurs instruments juridiques de nature internationaux ou régionaux¹⁰⁴⁶. Pour autant, le terme indicateur n'est pas défini par les instruments juridiques qui l'évoquent. Ces références renvoient davantage aux données scientifiques qu'à un concept juridique. A titre d'exemple le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières fait plusieurs fois référence aux indicateurs environnementaux et de l'importance qu'il y a à les établir. Selon ce Protocole, l'élaboration des indicateurs de l'environnement devrait permettre non seulement d'évaluer l'efficacité des stratégies de gestion intégrée (art 18-4), mais aussi, ces indicateurs sont une composante essentielle des informations sur l'environnement qui permet de coopérer et d'échanger en vue de l'exécution d'activités d'intérêts communs (art. 27-a). La Directive européenne de 2008, « stratégie sur le milieu marin », fait également références aux indicateurs environnementaux comme une base de suivi et d'évaluation de l'environnement pour atteindre le bon état écologique¹⁰⁴⁷. De nature scientifique pour l'essentiel¹⁰⁴⁸, les indicateurs environnementaux se sont progressivement dotés d'un statut de critère d'évaluation de la performance des politiques publiques en matière environnementale¹⁰⁴⁹. Dans un article publié en 2010 dans le *Journal of Ecological indicator*, Ulrich Heink et Ingo Kowarik démontraient que les indicateurs environnementaux sont des outils à l'interface entre les sciences naturelles et les politiques publiques¹⁰⁵⁰. Les indicateurs environnementaux s'appréhendent ainsi comme des données permettant d'évaluer les pressions sur l'environnement, de l'évolution de l'état de

¹⁰⁴⁵ Art.12, 15 et 17, Decreto-Lei n°14/2014, op.cit.

¹⁰⁴⁶ NIEMEIJER David, DE GROOT Rudolf S., "A conceptual framework for selecting environmental indicator sets", *Ecological Indicators* 2008, Vol.8, Issue 1, Pages 14, pp. 14-25.

¹⁰⁴⁷ Art. 5-1 (a-iii) ; Art. 10 (1), Annexe IV et VI de la Directive 2008/56/CE, op.cit.

¹⁰⁴⁸ PRIEUR Michel, « Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement », *Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD)*, 2018, p. 33.

¹⁰⁴⁹ JANICOT Luc, « Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2007, vol.1, Tome 13, p. 49, pp. 47-67, DOI : 10.3917/cca.131.0047. URL : <https://www.cairn.info/revue-comptabilite-contrôle-audit-2007-1-page-47.htm>

¹⁰⁵⁰ HEINK Ulrich, Kowarik Ingo, "What are indicators? On the definition of indicators in ecology and environmental planning", *Ecological Indicators*, 2010, vol.10, Issue 1, p. 584, pp. 584-593.

l'environnement et de la pertinence des mesures adoptées¹⁰⁵¹. Ils couvrent à la fois les éléments individuels de l'environnement mais aussi les politiques et stratégies publiques en matière environnementale. Il faut préciser que si les indicateurs environnementaux sont l'un des rendus des évaluations de l'état environnemental, ils ne constituent pas des normes juridiques. Ils sont des outils qui facilitent une approche méthodique et systématique des politiques publiques en matière environnementale. La construction d'une matrice écologique pour l'exécution des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement implique nécessairement voir inéluctablement de définir des indicateurs environnementaux, pouvant contribuer à enrichir la décision publique d'arguments scientifiques et fondés sur une méthodologie systématique¹⁰⁵².

Dans le cadre de la PSM, par exemple le recours aux indicateurs environnementaux est essentiel. La pluralité des secteurs d'activités en présence, les impacts cumulés de ces usages et la vocation intégrée que doit revêtir le processus de planification nécessite de rendre compte de manière systématique, de la batterie d'informations existantes. Les différents rapports sur l'état de l'environnement des pays de la région tropicale tels que sus-présentés font état de dégradations environnementales multifactorielles : pollutions des eaux marines et côtières par les contaminations diverses, destruction des habitats naturels, érosion des zones côtières, diminution des stocks halieutiques etc. A ces constats, les rapports préconisent des indicateurs environnementaux qualitatifs et quantitatifs qui impliquent des autorités publiques de définir des actions ciblées et des régulations spécifiques pour certaines zones et pour certaines activités¹⁰⁵³. Pour la mise en œuvre d'une PSM, l'approche traditionnelle des indicateurs pris de manière isolée doit être complétée par l'élaboration d'indicateurs plus englobants. Les procédures d'étude d'impact stratégique devraient à cet égard permettre de mettre en application cette approche globale dans le cadre de la PSM¹⁰⁵⁴.

B- Un déficit technique sur les connaissances et le suivi du milieu marin

Les rapports sur l'état du suivi de l'environnement révèlent plusieurs limites de la protection intégrée du milieu marin. Ces limites concernent à la fois les questions financières pour appuyer les programmes de recherches sur le milieu marin, les faiblesses institutionnelles, mais aussi les limites techniques et l'absence de ressources humaines en termes de personnels spécialisés sur

¹⁰⁵¹ NIEMEIJER David, DE GROOT Rudolf S., op.cit, p.14.

¹⁰⁵² RILEY Janet, "Indicator quality for assessment of impact of multidisciplinary systems", *Agriculture, ecosystems & environment*, 2001, vol. 87, n°2, p. 126, pp. 121-128.

¹⁰⁵³ Pour ne citer que l'exemple sénégalais, voir dans, l' « Annuaire sur l'environnement et les ressources naturelles du Sénégal », op.cit, des indicateurs quantitatifs pour les pêches, p. 140-141, des indicateurs qualitatifs sur les pollutions marines et côtières, p. 151-155., indicateurs quantitatifs sur les paramètres variables des éléments océaniques, p. 156.

¹⁰⁵⁴ Voir chapitre sur l'étude d'impact en mer, infra.

les études du milieu marin. Ces limites qui sont liées à une réalité conjoncturelle (1), sont progressivement palliées grâce à l'appui des instances extérieures marquées par des partenariats et des accords de coopération sur la recherche en mer (2).

1- Les limites conjoncturelles à l'amélioration des connaissances sur le milieu marin

Les limites de la protection intégrée de l'environnement marin sont entre autres liées à une insuffisance des connaissances sur le milieu. A l'échelle de l'Union européenne ce facteur a également été relevé et a donné lieu à plusieurs initiatives permettant d'améliorer les connaissances sur le milieu marin¹⁰⁵⁵. Les pays de la région tropicale sont davantage exposés à cet écueil du fait de leur contexte conjoncturel marqué par un déficit technique, technologique et financier. Les recherches maritimes requièrent une mobilisation importante de fonds et d'équipements tant pour assurer la prospection, la surveillance et le suivi du milieu marin. Pour les pays en développement comme le Sénégal et le Cap-Vert tout comme pour les pays émergents comme le Brésil, la mobilisation de tels éléments est très limitée ce d'autant que ces pays sont exposés à d'autres priorités vitales telles que la lutte contre la pauvreté, les questions de sécurité alimentaire ou encore de défense nationale.

De plus, sur le plan technique, l'insuffisance de ressources humaines spécialisées sur les questions maritimes en général et sur la protection juridique de l'environnement marin en particulier est perceptible. Très peu de publications de la doctrine, peu de centres de recherches spécialisés sur les questions maritimes sont les expressions de ce déficit. Il faut toutefois signaler que ce déficit est compréhensible de par la technicité particulière du secteur maritime.

2- L'appui extérieur par les coopérations sur la recherche en milieu marin

Des deux côtés de l'Atlantique tropical, la question de l'amélioration des connaissances sur le milieu marin est cruciale et constitue l'un des questionnements sur la réelle possibilité d'une mise en œuvre de la PSM dans ces pays. L'expérience européenne sur la PSM démontre que le processus de planification est la résultante de plusieurs étapes dont celle de l'amélioration des connaissances sur le milieu marin occupe une place non négligeable. Parmi les prémices à l'adoption de la Directive européenne sur la planification de l'espace maritime, la construction d'un cadre favorable pour l'amélioration des connaissances sur le milieu marin a fait partie des

¹⁰⁵⁵ Communication de la commission au parlement européen et au conseil connaissance du milieu marin 2020 Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable, du 9 septembre 2010, COM/2010/0461 final.

préoccupations centrales et donne lieu à divers financements de programmes pour la stimulation de la recherche.

Le programme Copernicus consacré à l'observation et la surveillance spatiale lancé en 2001, a parmi ses objectifs celui de rationaliser l'utilisation des données relatives à l'environnement et la sécurité afin de prévoir l'état des océans. Ce programme qui s'inscrit dans la continuité du *Global Monitoring for Environment and Security* (GMES), fait l'objet d'un règlement européen¹⁰⁵⁶. L'un des objectifs majeur de ce Règlement est de soutenir la protection de l'environnement et de « fournir une base à long terme des données et des informations précises et fiables permettant la prestation des services [telle que la surveillance du milieu marin] et répondant aux besoins des utilisateurs¹⁰⁵⁷ ». En 2007, ce programme a fait l'objet d'une coopération entre l'UE et l'Afrique dans l'objectif pour l'UE, de soutenir la production des données scientifiques en vue d'un partage d'expertise avec les Etats africains. Les axes prioritaires de cette collaboration comprennent entre autres, le suivi des zones côtières et marines, la gestion en eau et des ressources naturelles sur le long terme.

Il faut relever qu'au cours de cette même année, l'Union européenne entamait sa phase de consultation pour l'élaboration de la politique maritime intégrée européenne. Le Livre bleu de 2007 relatif à la politique maritime intégrée, a reconnu que « la connaissance [du milieu marin] passe par les données ». Qu'il est déterminant d'établir « un réseau européen de données, disponible par l'intermédiaire d'un outil interactif informant les citoyens sur tous les aspects des relations entre l'Europe et ses mers¹⁰⁵⁸ ». La construction d'un cadre permettant la production et le partage des données pour l'élaboration des politiques maritimes remplit plusieurs fonctions. Elle fonde juridiquement l'obligation d'améliorer les connaissances du milieu marin et renforce l'information des citoyens et des décideurs.

En Afrique, l'initiative de *l'International Oceanographic Data and Information Exchange program* (IODE) de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO, (COI), lancée entre 1989-1996 pour renforcer les recherches et le partage des données relatives au milieu marin, avait dans un premier temps rassemblé les pays de l'Afrique de l'Est bordant l'océan indien¹⁰⁵⁹. Au début des années 90, cette initiative sera élargie aux Etats d'Afrique de

¹⁰⁵⁶ Règlement n°377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, JOUE L122, 24-04,2014, p.44-66.

¹⁰⁵⁷ Article 4. 2°(a), Règlement n°377/2014, op.cit.

¹⁰⁵⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Conclusions de la consultation sur une politique maritime européenne, COM (2007) 575 final, du 10 octobre 2007, §. 2.5.2.

¹⁰⁵⁹ Première phase 1989-1996: focalisée sur l'information pour la gestion du milieu marin, 7 Etats de l'Afrique de l'Est concernés voir <http://www.odinafrica.org/about-us/who-we-are.html>

l'Ouest dont le Sénégal¹⁰⁶⁰. Depuis lors, ce processus connaît différentes étapes dont la dernière tenue entre 2009 et 2014 visait le renforcement de la diffusion des outils et le renforcement des réseaux de partages des données. Ces travaux placés sous le patronage de la Commission océanographique sous régionale de l'UNESCO de l'Afrique, ont été élargis en 2017 aux Etats de l'Afrique lusophones dont le Cap-Vert¹⁰⁶¹.

Au niveau de l'Union africaine (UA), la stratégie horizon 2050, adoptée en 2012 a également rappelé l'impérieuse collaboration des gouvernements africains, des centres de recherches et la Commission de l'UA pour « faciliter la collaboration entre les entités de recherches, fournir des fonds, expertiser et diffuser les pratiques innovantes [...], pour la compétitivité du secteur maritime africain sur le marché mondial, à travers des initiatives sur la recherche et le développement, y compris par la mise en commun du savoir-faire au sein du centre africain de bases de données sur la marine¹⁰⁶² ». En l'état actuel, les données sur le milieu marin sont limitées voire inexistantes¹⁰⁶³.

Sur le plan sous régional, la Mission d'Observatoire du Littoral Ouest Africain (MOLOA), joue un rôle déterminant en matière de production des connaissances et d'information des acteurs du littoral. Cette Mission qui est un mécanisme de coopération régionale a été initiée à l'issue de la conférence des ministres de l'environnement tenue à Dakar en 2011. Cette conférence marquait la clôture du partenariat entre l'Union International pour la Conservation de la nature (UICN) et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA), relatif à l'étude de suivi du trait de côte et l'élaboration d'un Schéma Directeur du Littoral de l'Afrique de l'Ouest (SDLAO). Les travaux de la mission d'observatoire du littoral ouest africain se déclinent à l'échelle nationale dont le Centre de Suivi Ecologique sénégalais constitue un des points de relais. Ce centre de suivi écologique sénégalais poursuit actuellement plusieurs projets sur l'amélioration de la gestion des écosystèmes marins parmi lesquels on peut identifier celui de mettre en œuvre un système de veille environnementale, la gestion du littoral ou encore les formations sur les systèmes d'information géographique¹⁰⁶⁴. Le Cap-Vert, bien que ne faisant pas partie de cette coopération a inauguré récemment sa première plateforme spéciale d'information géographique¹⁰⁶⁵. Cette plateforme est une réponse à la Loi portant sur le système d'information

¹⁰⁶⁰ Deuxième phase 1997-1999: ODINAFRICA -I (ODINEA & RECOSCIX-CEA), ODINEA in Eastern Africa covered Data and Information Management in Eastern Africa, RECOSCIX-CEA in Western Africa covered Marine Information Management, voir sur <http://www.odinafrica.org/about-us/who-we-are.html>

¹⁰⁶¹ Voir à ce sujet la première conférence de la Commission océanographique pour la région Afrique (IOCAFRICA), *Launch of a training course on Oceanographic Data Management*, Maputo 23 Janvier 2017.

¹⁰⁶² Paragraphe 40, Stratégie africaine horizon 2050, op.cit.

¹⁰⁶³ Paragraphe 45, ibid.

¹⁰⁶⁴ Voir notamment les projets en cours, sur le site officiel du Centre de Suivi Ecologique (CSE), sur <https://www.cse.sn/index.php/fr/activites/projets-en-cours>

¹⁰⁶⁵ Plateforme d'information géographique capverdienne: www.ingt.gov.cv/idecv

environnementale adoptée en 2005 qui impose la circulation et la diffusion des données environnementales¹⁰⁶⁶.

En Amérique du Sud, l'action de coopération transatlantique de recherche océanique entre l'UE et les pays bordant l'Atlantique du Sud en l'occurrence le Brésil et l'Afrique du Sud, a abouti à une Déclaration interministérielle lors de la conférence de Lisbonne du 13 au 14 juillet 2017. Cette Déclaration dénommée « Déclaration de Belém sur la coopération et l'innovation dans l'Atlantique »¹⁰⁶⁷ poursuit plusieurs objectifs tels que : le renforcement du suivi et la surveillance afin de mieux prévoir les phénomènes sur les milieux marin, améliorer la sécurité humaine et le bien être en mer, renforcer l'utilisation durable des ressources marines, développer de nouvelles technologies innovantes qui répondent aux besoins de la société et permettre la diffusion d'une culture maritime auprès de citoyens¹⁰⁶⁸. Ces différentes initiatives de partage des données et des informations sont des prémices un socle environnemental nécessaire à la mise en œuvre d'une PSM.

¹⁰⁶⁶ Decreto-Lei n°81/2005 de 5 dezembro 2005, estabelece a criação do Sistema de Informação Ambiental (SIA) e o seu regime jurídico, BO n°49, série 1.

¹⁰⁶⁷ Déclaration de Belém sur la coopération et l'innovation dans l'Atlantique, issue de la Conférence interministérielle du 13 au 14 juillet 2017 à Lisbonne entre l'Union européenne, l'Afrique du Sud et le Brésil. Voir cette déclaration sur : https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/belem_statement_2017_en.pdf

¹⁰⁶⁸ Paragraphe 11 : *The intentions to achieve*, Déclaration de Belém, op.cit.

Le volet institutionnel de la mise en œuvre de la PSM constitue le deuxième enjeu de la matérialisation des objectifs de protection de l'environnement. L'approche française révèle un empilement institutionnel des autorités déconcentrées, décentralisées ainsi que les représentants des secteurs maritimes devant participer à la mise en œuvre de la PSM. Cette pluralité d'instances à l'évidence est un facteur de complication à l'identification des rapports et des liens existants entre ceux-ci dans le processus de planification. Pour créer une synergie et une cohérence entre des acteurs dispersés, l'article 219-6-1 du Code de l'Environnement prévoit ainsi la création d'une institution de convergence qu'est le Conseil maritime de façade pour la France métropolitaine et le Conseil maritime ultramarin pour les outre-mer. Organe déconcentré de l'administration d'Etat, le fonctionnement des conseils maritimes est régi par décret¹⁰⁶⁹ et participe du prolongement de la mise en œuvre du plan d'action pour la mer tel qu'initié avec les lois Grenelle. Les Conseils maritimes se composent de l'Etat, ses services et établissements publics, des collectivités territoriales, les professionnels de la mer et du littoral, les salariés d'entreprises, les associations d'usagers de la mer et de protection de l'environnement et des professionnels scientifiques. Leur secrétariat est assuré par la Direction Interrégionale de la Mer (DIRM) dont la direction est coprésidée entre le Préfet maritime de la façade et le Préfet de région du siège de la direction interrégionale de la mer de la façade¹⁰⁷⁰.

Contrairement à l'approche française, l'élaboration de la PSM au Portugal ne nécessite pas la création d'une nouvelle institution. L'initiative et la mise en œuvre de la PSM relève de la compétence du Gouvernement, en l'occurrence le Ministre chargé de la mer. Ce ministre doit collaborer avec les organes responsables des régions autonomes dans le cadre des compétences partagées. Par ailleurs l'élaboration des plans de la PSM s'effectue avec la participation des acteurs du secteur maritime et des collectivités territoriales. Bien que mise en œuvre de manière différenciée l'expérience française et portugaise démontrent que la planification est une matière partagée avec une implication différenciée des autorités locales (**A**). Pour autant, la décentralisation dans le processus de planification demeure un enjeu essentiel en termes de démocratie participative et surtout, elle augure une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement en fonction des réalités locales (**B**).

¹⁰⁶⁹ En l'occurrence le Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif. JORF n°132 du 9 juin 2006, p.8706, texte n° 11.

¹⁰⁷⁰ La composition, le fonctionnement de cette instance sont notamment précisé par l'Arrêté du 27 septembre 2011 relatif à la composition et au fonctionnement des conseils maritimes de façade, JORF n°0233 du 7 octobre 2011, p.16959, texte n° 7.

A- Un partage mesuré des compétences en matière de planification avec les autorités locales

Le partage des compétences en matière de planification est en réalité une orientation nouvelle portée par l'ère de la décentralisation. Pour autant en mer, cette décentralisation reste encore inaboutie (2). Si la nouvelle configuration qu'impose le principe de décentralisation augure un partage de compétence entre l'Etat et ses collectivités, la planification demeure un attribut de la souveraineté en tant que support des opérations d'aménagement et la base d'intervention des services de l'administration (1).

1- La planification, une prérogative traditionnelle de l'administration d'Etat

La planification spatiale est un processus qui fixe l'organisation spatiale des activités et des populations en vue de satisfaire le bien-être des populations et l'efficacité de ces activités¹⁰⁷¹. De par son objet, elle porte les attributs de la prérogative de la puissance publique. La prérogative de la puissance publique est comprise comme un des moyens juridiquement reconnus à l'Etat qui lui permet de satisfaire pleinement ses missions d'intérêt général. Deux éléments justifient l'articulation de la planification avec les prérogatives de puissance publique : l'intérêt général, compris comme l'émanation de la volonté collective des citoyens par opposition aux intérêts particuliers¹⁰⁷² et la souveraineté territoriale dont l'Etat est le garant. Le premier élément est d'ordre intérieur et traduit les finalités attribuées au processus de planification. Le second élément est d'ordre extérieur et permet à l'Etat d'assurer la stabilité territoriale. Les expériences de la planification française et portugaise, si elles font montre d'une ouverture à l'intervention des services décentralisés de l'Etat à travers les processus de participation, elles demeurent néanmoins à l'initiative et au contrôle des organes relevant de l'appareil d'Etat : le Ministère de la mer au Portugal, et les services déconcentrés de l'appareil d'Etat, (la Direction Interrégionale de la Mer) dans le cas français.

Les prémices d'une planification maritime au Brésil, au Cap-Vert tout comme au Sénégal portent les indices vers une planification dirigée par l'Etat et ses instances déconcentrées.

La Commission interministérielle des ressources de la mer au Brésil. Le projet de Loi n°6969 de 2013 sur la politique nationale pour la conservation et l'utilisation durable des

¹⁰⁷¹ MERLIN Pierre et CHOAY française, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2015, 574 p.

¹⁰⁷² TRUCHET Didier, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », *LEGICOM*, 2017, vol.1, n° 58, p. 5, pp.5-11.

ressources marines prévoit que les instruments de mise en œuvre de cette politique, dont la PSM, relève de la compétence de la Commission interministérielle des ressources de la mer (CIRM¹⁰⁷³). Cette Commission qui est une refonte du Secrétariat spécial chargé de l'environnement attaché directement à la présidence de la République¹⁰⁷⁴, a été créée en 1974 par un Décret de la même année, plusieurs fois modifié¹⁰⁷⁵. La Commission interministérielle des ressources de la mer se compose de l'ensemble des autorités de chaque ministère et, est coordonnée par le commandant de la marine qualifié d'Autorité Maritime¹⁰⁷⁶. Elle a pour missions de soumettre au ministère de la défense des propositions sur les lignes directrices relatives à la l'exécution de la politique nationale pour les ressources de la mer, planifier les activités liées aux ressources de la mer et proposer des priorités pour la réalisation de cette politique, coordonner et élaborer les plans et programmes pluriannuels sectoriels existants, proposer l'allocation des ressources financières pour le développement des activités dans l'arctique, surveiller les résultats et accompagner la réalisation de la politique nationale de conservation des ressources de la mer, approuver les plans de gestion intégrée des zones côtières après consultation du Conseil national de l'environnement, orienter et coordonner les mesures de gestion relatives à l'application de la politique nationale de conservation des ressources de la mer¹⁰⁷⁷. Cet arsenal de compétences fait de la Commission interministérielle des ressources de la mer, l'institution maitresse de la politique maritime nationale. A l'échelle des Etats fédérés les secrétariats de l'environnement assurent l'application de la stratégie définit par la Commission interministérielle des ressources de la mer.

Le Conseil stratégique du cluster maritime au Cap-Vert. L'art 5 du Décret-Loi n°14/2016 relatif à l'élaboration des plans d'aménagement des zones côtières et de la mer adjacente au Cap-Vert, établit que l'institution compétente pour l'élaboration, la gestion et l'exécution de ces plans est le Ministère en charge des infrastructures et de la mer. Depuis la Résolution du Premier ministre n°14/2013 du 11 février 2013, un Conseil stratégique dépendant du ministère des infrastructures et de l'économie de la mer a été créé afin de permettre les synergies entre les différentes institutions sectorielles intervenant en mer¹⁰⁷⁸. Le Conseil Stratégique du Cluster Maritime (CECM) est l'organe exécutif pour les questions relatives au milieu marin. Il est présidé par un membre du Ministère des infrastructures et de l'économie de la mer et se

¹⁰⁷³ Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

¹⁰⁷⁴ MARRONI VILLELA Etienne, ASMUS L., "Historical antecedents and local governance in the process of public policies building for coastal zone of Brazil", *Ocean & Coastal Management*, 2013, vol. 73, p. 31, pp.30-37.

¹⁰⁷⁵ Decreto n°74.557, de 12 de setembro de 1974, abrogé par le Decreto n°3.939, de 26 de setembro de 2001, puis entièrement refondu par le nouveau Decreto n°9.858, de 25 de junho de 2019, DOU de 26.6.2019.

¹⁰⁷⁶ Art.4-1 et 4-1-1°, Decreto n°9.858, de 25 de junho de 2019, op.cit.

¹⁰⁷⁷ Art.3, Decreto n°9.858, de 25 de junho de 2019, op.cit.

¹⁰⁷⁸ Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, cria o Conselho Estratégico do Cluster do Mar (CECM), B.O da República de Cabo Verde n°9, Serie I, p. 243-247.

compose de dix-sept membres¹⁰⁷⁹. Dans le cadre de la politique maritime nationale, le Conseil Stratégique du Cluster Maritime approuve le plan stratégique de la politique maritime et propose les mesures législatives qu'il juge nécessaires pour l'application de ce plan. Il devra ainsi coordonner, accompagner et valider l'application du plan stratégique en garantissant l'articulation entre les autres stratégies maritimes sectorielles. En plus de ces missions qui participent de la facilitation de dialogue entre les différentes instances sectorielles, il émet des avis et évalue les propositions concernant les affaires maritimes commises par le gouvernement¹⁰⁸⁰. Pour parvenir à l'accomplissement de ses missions, le Conseil Stratégique du Cluster maritime dispose d'une cellule opérationnelle dont les membres les sont également désignés par le ministère des infrastructures et de l'économie de la mer pour une durée de trois ans¹⁰⁸¹.

Le Ministère de l'environnement et du Développement durable et le Ministère de la pêche et de l'économie maritime au Sénégal.

Au Sénégal où il n'existe pas encore de plan de gestion intégrée pour le milieu marin et côtier, la gouvernance du milieu marin est partagée entre deux institutions, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et le Ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime (MPEM). A ces deux institutions il faut ajouter la HASSMAR organe fédératif des politiques maritimes¹⁰⁸². Par ailleurs, en l'état actuel du Sénégal où aucun plan d'aménagement intégré n'a encore été mis en œuvre, aucun recul suffisant ne permet d'analyser la portée et le rôle de cette institution dans la mise en œuvre des politiques maritimes intégrées.

Le Ministère de l'Environnement dont les missions se focalisent sur la protection du milieu marin et côtier s'emploie à développer des stratégies afférentes à la protection du milieu marin et côtier telles que définit par le code de l'environnement. Ces stratégies qui comportent à l'évidence des ramifications à l'échelle des politiques sectorielles et, partant, des autres administrations de l'Etat créent une relation horizontale dans laquelle les compétences en la matière ne sont soumises à aucun principe hiérarchique. Pour prendre l'exemple de la planification terrestre, les compétences environnementales en matière d'aménagement territoriale sont partagées avec le Ministère de la gouvernance territoriale du développement et de l'aménagement du territoire. La gouvernance maritime et côtière pâtit de cette dislocation des

¹⁰⁷⁹ Un membres du Ministère des Finances et de la planification, un membre du Ministère de la Défense nationale, un membre du ministère des relations extérieures, un membre de l'administration interne, un membre du Ministère de l'Economie maritime et de la pêche, un membre du Ministère des Transports, un membre du Ministère de l'Environnement, un membre du Ministère du Tourisme et de l'Industrie, un membre du Ministère des Sciences-technologies et de l'Enseignement supérieur, un membre du Ministère des Sports et sept représentants du secteur privé exerçant une activité qui relève de l'économie maritime désignés par le Conseil supérieur de la chambre de commerce (art. 3, Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, op.cit).

¹⁰⁸⁰ Art.5, Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, op.cit.

¹⁰⁸¹ Art.10, Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, op.cit.

¹⁰⁸² Chapitre 3 supra.

institutions. La mise en œuvre d'une gestion intégrée des activités humaines sur le milieu marin et côtier dont le projet de loi littoral, constitue les premières prémices, nécessite de créer une synergie entre les organes existants. L'Agence Nationale de Gestion Intégrée du Littoral, prévue par le projet de loi sur le littoral pourrait permettre de créer cette synergie entre les administrations sectorielles.

Les exemples brésilien et capverdien sont une démarche enrichissante pour l'application d'une PSM. La confortation ou la création d'un organe institutionnel fédérant les politiques maritimes sectorielles, permet d'assurer le continuum de la politique maritime nationale. Par ailleurs, il faut noter que toutes ces approches sont caractérisées par une centralisation très forte. Les institutions auxquelles sont confiées les missions d'élaboration, de gestion et d'application des plans de gestion intégrés en mer relèvent de l'administration d'Etat. Dans le cas sénégalais, on note que même le projet de création d'une agence nationale pour la gestion du littoral ainsi que la Haute Autorité pour la coordination de la sécurité, de la sûreté maritime et de la protection du milieu marin, organes rattachés à l'administration centrale, participe de cette centralisation. L'ANGIL qui serait placée sous la tutelle du ministère de l'environnement, et la HASSMAR qui est attachée à la Primature devrait dépendre de l'autorité hiérarchique des organes de l'Etat. La vague des décentralisations qui ont marqué les démocraties à travers le monde a emporté des ouvertures formelles à l'implication des autorités décentralisées dans les politiques publiques. Pour les politiques relatives au milieu marin, cette décentralisation comporte encore plusieurs limites.

2- L'impact d'une décentralisation limitée sur les politiques publiques relatives au milieu marin

Il faut distinguer la situation d'un Etat unitaire de celle d'un Etat fédéral.

- Le cas du Sénégal et du Cap-Vert

Pour la plupart des Etats africains, la vague des décentralisations n'a véritablement été entamée qu'au cours des années 1990¹⁰⁸³. Pour autant, les Constitutions de ces Etats promulguées au lendemain des indépendances prévoyaient déjà un partage des compétences avec les autorités locales. L'article 90 de la Constitution sénégalaise du 7 mars 1963 par exemple, rappelait que

¹⁰⁸³ JEROME Marie et IDELMAN Eric, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/12001>

les collectivités locales sont administrées librement par des conseils élus, dans la limite fixée par la loi¹⁰⁸⁴. Ces collectivités se composent de la Région, la Commune et la Communauté rurale. Une référence similaire existe dans la Constitution actuellement en vigueur au Cap-Vert¹⁰⁸⁵. L'article 2-2 de cette Constitution rappelle que l'organisation du pouvoir dans la République du Cap-Vert, reconnaît et respecte l'existence et l'autonomie du pouvoir local ainsi que la décentralisation. Les autorités locales se composent des collectivités locales, réparties en municipalités. Ces municipalités peuvent s'associer dans le cadre de la mise en œuvre d'un objectif commun¹⁰⁸⁶.

A partir de ces bases constitutionnelles, la mise en œuvre des politiques publiques relatives au milieu marin doit en principe faire l'objet d'un partage de compétence avec les autorités locales. Au Sénégal la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, fixe les domaines d'intervention des collectivités locales parmi lesquelles on peut notamment identifier les compétences en matière de planification, de protection et de gestion de l'environnement et les compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement territoriale¹⁰⁸⁷. Pour autant, dans le projet de loi sur le littoral, on note que cette compétence n'est pas évoquée s'agissant de l'élaboration des plans de gestion intégrée du littoral. Les collectivités locales ne disposent ni d'un pouvoir d'initiative, ni d'élaboration des plans. Leur compétence en la matière se limite au pouvoir de participation. Ce projet de loi offre reconnaît néanmoins une valeur juridictionnelle des avis des populations lors de la phase de consultation qui précède l'élaboration des plans. L'article 3 de ce projet de loi prévoit ainsi la possibilité de recours des populations contre les décisions relatives à ces plans, si les avis émis par lors de la phase de consultation ne sont pas pris en compte. Il reste que le cadre réglementaire fixant les modalités de cette participation demeure inexistant ou dilaté dans les procédures de droit commun¹⁰⁸⁸.

Au Cap-Vert, les plans de gestion intégrée de la zone côtière et de la mer adjacente prévus par le Décret-Loi de 2016 prévoit également que l'ensemble du processus d'élaboration de ces plans placé sous la gouvernance de l'administration d'Etat soit soumis au mécanisme de participation des populations locales.

- Le cas du Brésil.

¹⁰⁸⁴ La Constitution du 7 mars 1963, promulguée par la loi n° 63-32 du 7 mars 1963, voir sur <http://mjp.univ-perp.fr/constit/sn1963.htm>

¹⁰⁸⁵ Constitution du Cap-Vert du 3 mai 2010, B.O n°17, Serie I, pp. 394-457.

¹⁰⁸⁶ Art 253 et 254, Constitution du Cap-Vert du 3 mai 2010 op.cit.

¹⁰⁸⁷ Voir dans l'exposé des motifs de la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

¹⁰⁸⁸ Voir chapitre 6, infra sur la participation publique en matière de plan et programme.

Le cadre de la décentralisation est assurément différent pour un Etat fédéral qui, par sa structure, prévoit différentes échelles d'intervention des entités décentralisées. Le pouvoir local au Brésil se concentre autour des municipalités de chaque Etat fédéré¹⁰⁸⁹. Selon l'article 30 de la Constitution de 1988, il est de la compétence des communes de promouvoir, en tant que de besoin, l'aménagement adéquat du territoire, au moyen de la planification et du contrôle de l'usage, du découpage en parcelles et de l'occupation du sol urbain. Cette disposition ne confère pas de compétence à ces autorités locales quant à l'initiative d'une planification maritime. Leur rôle se cantonne à assurer la continuité de la politique nationale décidées à l'échelle de l'Union fédérale et des Etats fédérés. La Loi complémentaire n°140 du 8 décembre 2011 concernant la coopération entre l'Union, les Etats fédérés, le District fédéral et les municipalités¹⁰⁹⁰, fixe le cadre d'intervention de chacune de ces entités, lorsqu'il s'agit de décider des modalités d'intervention pour les projets et plans ayant des incidences sur l'environnement. L'élaboration des plans d'aménagement touchant la mer territoriale, le plateau continental ou la zone économique exclusive relève de l'action de l'Union Fédérale, qui pour sa mise en œuvre doit coopérer avec les Etats fédérés, le District Fédéral ou encore les municipalités¹⁰⁹¹.

B- L'intérêt d'une planification impliquant les autorités locales

Les autorités locales en tant que les actes de proximité constituent un échelon majeur pour l'application des objectifs de la PSM notamment en ce qui concerne les questions relatives à la protection de l'environnement. On s'intéressera ainsi à leur compétence environnementale **(1)** dont les initiatives marquées par les coopérations entre collectivités sont une preuve de l'intérêt d'une planification plus participative et ascendante **(2)**.

1- Les collectivités locales et la protection du milieu marin

Les collectivités locales sont les acteurs de proximité qui peuvent agir au quotidien sur l'application des règles de protection de l'environnement. Les actions de police municipale pour la salubrité publique, le traitement de déchets urbains ou encore le nettoyage des plages sont des

¹⁰⁸⁹ Art.23, Constitution de 1988, op.cit.

¹⁰⁹⁰ Lei complementar n°140, de 8 de dezembro de 2011, Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, DOU de 9.12.2011.

¹⁰⁹¹ Art.7, Loi n°140 du 8 décembre 2011, op.cit.

exemples d'actions qui concrétisent les obligations environnementales. Au Brésil, au Sénégal et au Cap-Vert, la compétence des collectivités locales en matière environnementale est prévue par la constitution et par les lois spécifiques relatives au partage des compétences.

Au Brésil. L'art 30 de la Constitution brésilienne donne aux communes la compétence de légiférer sur les matières d'intérêt local. L'article 225 du même texte rappelle le droit de tous les citoyens à un environnement sain et écologiquement équilibré dont la protection incombe à la puissance publique et aux collectivités. La lecture combinée des articles 30 et 225 de la Constitution brésilienne fait de la question environnementale une préoccupation locale et nationale qui suscite une compétence partagée entre la puissance publique et les collectivités. La Loi n° n° 6.938, de 1981 relative à la politique nationale en matière environnementale établit le partage du cadre d'intervention de chacune des échelles. Selon l'article 6 de cette Loi l'intervention des municipalités en matière environnementale a un rôle supplétif et ampliatif de la politique nationale. Il permet notamment aux autorités locales d'exercer, un pouvoir de contrôle de l'application des mesures environnementale y compris les mesures fiscales relatives à chaque activité humaine dans la limite de compétences respectives. Les autorités locales exercent également un travail de surveillance et de coopération avec les autorités nationales. La Loi 140 de 2011 sur la coopération entre les différentes autorités administratives et territoriales fixe le cadre de la coopération.

Au Sénégal. La Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions aux communes et aux communautés rurales délimite le champ d'intervention environnementale de ces collectivités locales. Les compétences environnementales pour la région, la commune et les communautés rurales concernent notamment l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de plan d'action environnementaux qui s'étendent sur leur périmètre géographique¹⁰⁹². A cette loi il faut ajouter le Code des collectivités territoriales de 2013¹⁰⁹³, qui donne pour mission aux collectivités locales la mission de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local¹⁰⁹⁴.

Au Cap-Vert. La Loi n°69/VII/2010 établissant le cadre de la décentralisation administrative¹⁰⁹⁵ tout comme la loi sénégalaise portant transfert des compétences aux régions, aux communes et communautés rurales définit le champ d'intervention des autorités locales. Les communes, les organes infra municipaux et la région disposent de compétence environnementale pour l'exécution de la politique nationale¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹² Art. 28, 29 et 30, Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, op.cit.

¹⁰⁹³ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, op.cit.

¹⁰⁹⁴ Art. 3 Loi n°2013 du 28 décembre 2013, op.cit.

¹⁰⁹⁵ Lei n°69/VII/2010, de 16 agosto 2010, estabeleceu-se o quadro da descentralização administrativa, B.O, n°31, Serie I, p.1094-1155.

¹⁰⁹⁶ Art.18, Lei n°69/VII/2010, de 16 agosto 2010, op.cit.

Ces fondements législatifs des autorités locales en matière environnementale doivent être mis en avant dans le cadre de la PSM. L'intérêt pour la préservation des espaces marins et côtiers est en effet plus prégnant pour les communautés locales, dont la subsistance dépend pour l'essentiel des ressources de la mer¹⁰⁹⁷. La proximité et la dépendance directe au milieu marin sont des facteurs qui permettent à la norme de produire son effet performatif¹⁰⁹⁸. L'échelle nationale telle qu'il a été démontré, est constituée de plusieurs strates administratives. Cette configuration comporte plusieurs limites à la fois du point de l'établissement des critères environnementaux à prendre en compte dans le processus de planification, mais aussi sur le plan de la procédure de mise en œuvre.

Les préoccupations quotidiennes qui touchent les aspects sociaux économiques ne peuvent être prises en compte que par une analyse de proximité qui met en avant à la fois les bénéfices qui pourront être tirés par ces acteurs du fait de leur implication dans la conservation de la ressource, que par le soutien financier qu'ils doivent obtenir du fait des modifications à venir dans la poursuite de leurs activités. Une étude menée en 2019 sur la conservation des grands mammifères marins dans les pays en développement a montré que l'implication des acteurs locaux et la prise en compte des réalités sociales et économiques participent davantage à l'efficacité des mesures de protection que l'approche descendante initiée à l'échelle globale¹⁰⁹⁹. La mise en œuvre des politiques d'aménagement qui se caractérise par un empilement d'organe qui passe notamment par des comités techniques et différentes échelles de décision est à l'origine d'une complexification des procédures et d'un enlisement qui génère des lenteurs avec au final des résultats mitigés¹¹⁰⁰. Au-delà de la bureaucratie que comporte cet empilement d'instances décisionnelles, naît également une dilatation des responsabilités.

2- *Les coopérations entre collectivités locales, un premier stade d'intégration vers le globale*

Les attributions des collectivités locales qui comprennent la coopération entre collectivités est une opportunité d'établir un premier stade d'intégration environnementale pour une planification intégrée. La coopération locale est à la fois un moyen de palier aux limites de la décentralisation en matière environnementale¹¹⁰¹ et un moyen de respecter l'unité physique propre au milieu marin. L'exemple de la planification française qui a réparti les espaces marins

¹⁰⁹⁷ BENNETT J. Nathan, "Marine Social Science for the Peopled Seas", *Coastal Management Journal*, 2019, n° 2, vol.47, p.244, pp.244-252.

¹⁰⁹⁸ BENNETT J. Nathan, et al., "Local support for conservation is associated with perceptions of good governance, social impacts, and ecological effectiveness", *Conservation Letters*, 2019, n°4, vol. 12, p. 2, pp 1-10.

¹⁰⁹⁹ MIZRAHI Me'ira et al., *Global opportunities and challenges for Shark Large Marine Protected Areas*, *Biology Conservation*, 2019, vol.234, p.113, pp.107-115.

¹¹⁰⁰ DE CACQUERAY Mathilde op.cit, p. 174.

¹¹⁰¹ ROMI Raphael, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2004, n°4, vol. 29, p. 377, pp.377-384.

selon les façades maritimes constitue une expérience d'intégration spatiale qui pourrait inspirer le Sénégal et le Cap-Vert.

Les façades maritimes françaises regroupent en effet plusieurs municipalités et plusieurs régions administratives. Compte tenu de l'unité physique du milieu marin et de l'impossibilité de maîtriser les espaces maritimes, la coopération intercommunale et interrégionale permet d'envisager une protection globale qui part de l'échelle locale vers l'échelle globale. La contribution de l'intercommunalité pour assurer la continuité des écosystèmes, au travers des corridors écologiques offre à cette continuité des écosystèmes un support administratif et institutionnel de protection de l'environnement au-delà des frontières locales¹¹⁰².

Au Brésil, ce premier stade d'intégration se réalise progressivement grâce aux plans municipaux d'aménagement de la zone côtière dont le projet de la Orla, a permis l'élaboration de premiers plans¹¹⁰³. L'Etat du Pernambouc qui compte plus de municipalités que l'Etat de Sao Paulo par exemple doit davantage envisager cette possibilité en vue d'éviter les concurrences entre les communes pour un développement anarchique des entreprises pour répondre aux objectifs économiques.

¹¹⁰² BONNIN, Marie, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, Supp. 1, p. 67, pp. 67-69.

¹¹⁰³ Voir annexes, Les schémas d'aménagement au Brésil.

Conclusion de la première Partie

La PSM qui s'inscrit comme l'instrument devant matérialiser les politiques maritimes transversales est exposée à l'écueil de la cohérence juridique. La pluralité des normes et la superposition institutionnelle qu'elle doit pouvoir harmoniser sont les facteurs de sa complexité. Pourtant, la prise en compte de tous ces facteurs sont les conditions de son effectivité. La question qui a par conséquent structuré notre exposé était de savoir quelles sont les modalités de l'intégration environnementale dans la PSM en l'absence d'un instrument unique qui définit la mise en œuvre de ce processus ?

L'hypothèse de départ est que la protection intégrée de l'environnement dans le processus de planification est tributaire de deux enjeux : un enjeu d'intégration spatiale et un enjeu d'intégration des règles matérielles qui régissent les activités sectorielles en milieu marin. Le champ spatial est le socle à partir duquel se déterminent les compétences des Etats en mer. Or, si l'exigence de protection de l'environnement est une mesure qui s'impose à tous les Etats quel que soit la zone maritime, son application ne s'opère qu'en fonction des compétences différenciées dans chaque espace maritime. La protection globale de l'environnement dans l'application des processus de planification pour ne pas pâtir de cette segmentation suppose d'une part, la détermination d'un espace pertinent et la mise en œuvre d'une coopération intégrée gageur de la continuité des objectifs du processus de planification.

La Directive de l'Union européenne qui répond à un besoin de règles pour appréhender la concurrence sur l'espace maritime des différents usages humains, a pour champ d'application les ZEE européennes en l'absence de consensus des Etats membres pour son extension à la partie côtière. Les ZEE européennes constituent ainsi à la fois un cadre de déploiement des objectifs de la Directive et l'espace privilégié pour renforcer la coordination entre les administrations de chaque pays à partir d'un instrument unique. En ce sens, la cohérence des politiques publiques maritimes se trouve garantie par un instrument unique, la directive 2014/89/UE. De cette première échelle d'intégration peuvent se déployer les mécanismes d'articulation avec les autres politiques spatiales et sectorielles en mer.

Dans la région de l'Afrique de l'Ouest, la perspective d'un mouvement similaire est en cours avec le projet de création d'une zone économique exclusive africaine (CEMZA) initiée à l'échelle de l'Union africaine. De plus, avec la création d'institutions interministérielles chargées de la mer, au Sénégal et au Cap-Vert, l'exigence de l'intégration institutionnelle se

trouve rempli. En revanche, la base normative d'une planification maritime reste encore embryonnaire avec notamment les planifications locales matérialisées par les politiques de gestion intégrée des zones côtières.

Du côté du Brésil, les projets liés à la mise en œuvre de la PSM sont bien avancés. Sur le plan institutionnel l'existence d'un organe interministériel chargé de la mer depuis plusieurs décennies est un facteur de facilitation de la cohérence de la gouvernance des activités maritimes. Par ailleurs, sur le plan législatif l'opérationnalisation de cette planification est encore en discussion depuis plus de cinq ans.

Outre les conditions liées à l'existence de la norme et des institutions qui contribuent à sa mise en œuvre, d'autres conditions de l'effectivité de la protection de l'environnement dans les politiques publiques sont nécessaires. Il s'agit des dispositifs juridiques qui contribuent à la mise en œuvre de ces processus. Ils permettent à la fois le contrôle juridictionnel des objectifs sous-tendus dans les processus publics, mais aussi, ils permettent d'assurer la portée concrète de ces objectifs dans la réalité.

Deuxième Partie : La protection de l'environnement dans la PSM : un processus en quête de procédure

Le processus public, un ferment de procédures juridiques à identifier. Le droit ignore la notion de processus pourtant la référence à cette terminologie est récurrente dans les instruments juridiques. Le processus dans son appréhension commune désigne un ensemble d'opérations complexes et itératives qui concourent à l'accomplissement d'un objectif spécifique. L'embarras des instruments juridiques à fournir une définition juridique qui décrit les éléments de qualification de la notion de processus découle de son aspect composite qui fait appel à des composantes techniques, politiques et juridiques. L'identification du cadre procédural de la PSM pâtit ainsi de cet aspect composite du processus.

La question est de savoir comment identifier à l'intérieur de ce noyau les dispositifs juridiques qui participent de la mise en œuvre de la PSM ? Sur la base des premiers documents méthodologiques de la PSM, il est possible de déduire des étapes qui correspondent directement aux instruments procéduraux du droit de l'environnement (**Titre 1**). Les étapes techniques du processus de PSM sont une opportunité de leur fournir une formalisation juridique. D'une part pour faciliter leur contrôle et limiter la dépendance du droit à la science, mais aussi pour mettre en avant toutes les perspectives d'un contrôle juridictionnel de l'action administrative participant d'autre part à préservation d'une éthique de l'environnement dans les processus publics (**Titre 2**).

Titre I : Les procédures du droit de l'environnement adaptables à la PSM

La PSM est une politique publique. Comme telle, les moyens de sa mise en œuvre sont définis souverainement par les autorités publiques nationales. Si la Convention sur le droit de la mer par le caractère général des obligations environnementales qu'elle impose aux Etats ouvre une passerelle vers d'autres instruments du droit international de l'environnement et constitue un cadre général pour la PSM, les Etats demeurent les seules autorités qui définissent les priorités et les modalités nécessaires pour atteindre les objectifs écologiques de la PSM¹¹⁰⁴. Les modalités d'élaboration de la PSM touchent les aspects procéduraux de mise en œuvre du processus de planification. Or, dans un processus public, les aspects procéduraux sont dilués dans l'ensemble des phases itératives qui font partie du processus. Ces phases concernent de nombreuses étapes telles que de la définition des problèmes et des alternatives, l'identification des conflits, la collecte d'informations nécessaires, le choix des priorités, l'élaboration, la révision, le suivi et l'exécution des plans issus de la PSM, etc. Toutes ces phases mises en action par le biais de la décision publique méritent une assise juridique, gageure de la cohérence au système normatif existant. Le système normatif est entendu ici comme « l'ensemble des normes juridiques, appréhendé à travers leur nature systémique¹¹⁰⁵ », c'est-à-dire, leur structuration et leur articulation dans la mécanique des normes, « où chacune des composantes n'a de sens que par rapport à la place qu'il occupe dans le tout¹¹⁰⁶ ».

Jean Gaudemet rappelait à cet égard que la systématisation est la « mise en forme organisée du droit¹¹⁰⁷ ». Les normes juridiques ont vocation à s'intégrer au sein d'un système existant dans une cohérence qui est le gage de leur acceptabilité dans la structure globale. C'est un préalable de la « production juridique¹¹⁰⁸ » qui permet « [d]'éclairer les formules les unes par les autres, de les transformer en une matière intelligible¹¹⁰⁹ ». La formalisation du processus de PSM telle qu'incarnée par la Directive 2014/89/UE, suppose la clarification de ce cadre procédural

¹¹⁰⁴ PLATJOUW FROUKJE Maria, "Marine spatial planning in the North Sea-Are National Policies and legal structure compatible enough? The Case of Norway and the Netherlands", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2018, vol. 33, n°1, p. 36, pp. 34-78.

¹¹⁰⁵ GUERFALI Riadh, *L'apport de la science grammaticale à la systématisation du droit*, in Matzner Elsa (Dir.), *Droit et langues étrangères*, Presse universitaire de Perpignan, 2000, publication sur OpenEdition books 18 décembre 2018, 142 p., p.91, p.91-99.

¹¹⁰⁶ Ibid.

¹¹⁰⁷ GAUDEMET Jean, *Tentatives de systématisation du droit à Rome*, in *Le système Juridique, Archives de Philosophie du Droit (APD)*, Tome 31, Ed. Desey, 1986, 458 p., p.11-28.

¹¹⁰⁸ PRIEUR Loïc, *Droit et littoral : recherches sur un système juridique*, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001, 470 p., p. 44.

¹¹⁰⁹ RIVERO Jean, « Apologie pour les faiseurs de systèmes », *Dalloz*, 1951, I, Chronique XXIII, p.99, p.99-102.

nécessaire à la mise en œuvre de la PSM par les Etats membres de l'UE¹¹¹⁰. Le Considérant 18 de la Directive de l'UE rappelle aux Etats « [qu']il convient que la planification de l'espace maritime couvre l'ensemble du processus, depuis la définition des problèmes et des possibilités, en passant par la collecte d'informations, la planification et la prise de décision, jusqu'à la mise en œuvre, la révision ou la mise à jour, et au suivi de l'exécution, et qu'elle tienne dûment compte des interactions terre-mer et des meilleures connaissances disponibles. » Ce paragraphe traduit clairement l'obligation pour les Etats membres de déterminer souverainement, le cadre procédural du processus de planification.

En droit international de l'environnement, deux mesures concrètes se sont progressivement installées comme des outils transversaux constituant le système procédural de la protection de l'environnement : l'étude d'impact environnemental et la participation du public en matière d'environnement. Elles suscitent, par les mesures et les modalités qu'elles érigent, un cadre procédural de la protection de l'environnement. Leur importance dans la mise en œuvre du processus de PSM est indéniable à la fois pour apprécier la cohérence des activités dans les espaces marins avec la protection des écosystèmes, mais aussi pour matérialiser la démocratie environnementale en mer et donner à la décision publique des fondements de sa légitimité. La réalisation d'une étude d'impact environnementale est à ce titre l'occasion de vérifier la faisabilité et de prévoir en amont les modalités d'évitement ou de réduction des conséquences de celui-ci sur l'environnement.

La participation quant à elle permet d'associer le public à la prise de décision et contribue à l'efficacité, l'impartialité, la neutralité et l'objectivité de l'action publique¹¹¹¹.

Au cours de ces dernières décennies, l'évaluation des impacts sur l'environnement et la participation du public en matière de plan et programme a connu une consécration réelle en droit international de l'environnement. La perspective de la diffusion de la PSM dans les pays de la zone tropicale est ainsi l'occasion de faire le point sur ces outils dans les cas d'étude. L'analyse sera articulée sur ces deux mesures à savoir l'état de l'étude d'impact en mer (**Chapitre 1**) et de la participation du public en matière environnementale dans le cadre d'élaboration des plans et programmes (**Chapitre 2**).

¹¹¹⁰ ZERVAKI Antonia, "The Legalization of Marine Spatial Planning in the European Union and its implications for Marine Governance", *Ocean Yearbook*, 2016, vol.30, n°1, p.32, pp.32-52.

¹¹¹¹ SAUVE Jean-Marc, « Transparence et efficacité de l'action publique », discours d'intervention du Vice-Président du Conseil d'Etat lors de de l'Assemblée générale de l'inspection générale de l'administration, du 3 juillet 2017, voir sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique>

Chapitre 1 : L'évaluation d'impact, un cadre procédural de prise en compte de l'environnement des activités maritimes

L'exigence de réaliser une évaluation préalable des incidences sur l'environnement dans le cadre d'un projet de travaux, d'ouvrages ou aménagement relève d'une idée de bon sens¹¹¹². L'Etude d'Impact Environnementale (EIE) ou l'« évaluation d'incidence¹¹¹³ » sur l'environnement est une concrétisation du principe de prévention¹¹¹⁴. Elle se matérialise par l'élaboration d'un « rapport scientifique » qui dresse une vision globale de l'environnement, en envisageant les conséquences futures d'un projet d'aménagement ou d'un ouvrage¹¹¹⁵. Ce rapport propose également les mesures alternatives d'évitement ou de réduction des effets sur l'environnement¹¹¹⁶. Il s'agit sur le point de vue formel, d'une mesure « procédurale préalable » qui conditionne l'autorisation administrative relative à la mise en œuvre d'un projet d'aménagement ou d'un ouvrage¹¹¹⁷.

Historiquement, les études d'impact découlent des législations américaines, initiées au début des années 1970¹¹¹⁸. Considérée comme une véritable « révolution »¹¹¹⁹ pour le droit de l'environnement à l'époque, l'étude d'impact va progressivement s'internationaliser et constitue aujourd'hui une mesure traditionnelle du droit de l'environnement. Sa consécration en droit international est survenue dans un premier temps à travers des recommandations, principes directeurs, et documents incitatifs émanant de diverses organisations internationales¹¹²⁰.

La première consécration juridique en tant qu'objet du droit international est parvenue avec la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier¹¹²¹.

¹¹¹² DUBREUIL Thomas, « Etude d'impact et évaluation environnementale », *Jurisclasseur administratif*, 2014, étude n°362.

¹¹¹³ Selon l'expression privilégiée par la législation européenne ou les législations nationales, voir paragraphe infra.

¹¹¹⁴ PRIEUR Michel, "Instruments Internationaux et Évaluation Environnementale de La Biodiversité: Enjeux et Obstacles", *Revue Juridique de l'environnement*, 2011, numéro spécial, p. 7, pp.7-28.

¹¹¹⁵ PRIEUR Michel, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1981, n°2, p. 103, p.103-128.

¹¹¹⁶ Ibid.

¹¹¹⁷ Ibid.

¹¹¹⁸ KISS Alexandre C., Lambrechts Claude, « Les procédures d'étude d'impact en droit comparé », *Revue Juridique de l'environnement*, 1976, p. 239, pp.239-249.

¹¹¹⁹ PRIEUR Michel, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », op.cit ; Hebrard Serge, *L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire ?* Thèse Droit, Paris II, 1982, p. 81.

¹¹²⁰ Voir par exemple les Recommandations de l'OCDE du 14 novembre 1974 (C-74-216), du 8 mai 1979 (C-79-116), du 20 juin 1985 (C-85-104) ; ou encore les Recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Recommandations n° 911 de 1981 et n° 949 de 1982), du PNUE (principes directeurs de 1981; charte européenne du littoral du 8 octobre 1981). Pour aller plus loin voir le recensement de Michel Prieur, dans *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7^{ème} Ed., 2016, 1228 p.

¹¹²¹ Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée le 25 février 1991, est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

D'envergure régionale à l'origine, la Convention d'Espoo est depuis quelques années l'instrument universel en la matière. Elle concernait dans un premier temps les Etats membres de la Commission Economique pour l'Europe (CEE) ainsi que les Etats dotés du statut consultatif auprès de la CEE, et les organisations d'intégration économiques régionales constitués par ces Etats membres¹¹²². Le premier amendement du 27 février 2001 adopté à Sofia en Bulgarie, dit « amendement Sofia¹¹²³ » a élargit les conditions d'adhésion à la Convention à tous les Etats membres des Nations Unies¹¹²⁴. Cet amendement est entré en vigueur le 26 août 2014 conformément au paragraphe 4 de l'article 14 de la Convention. A l'heure actuelle, aucun des Etats des deux façades de l'Atlantique tropical à l'instar du Cap-Vert, du Sénégal et du Brésil n'est Partie à cette Convention¹¹²⁵. L'Union européenne est liée à celle-ci depuis sa ratification le 24 juin 1997.

Il convient en revanche de préciser qu'avant l'adoption de cet instrument universel, l'exigence de réaliser une étude d'impact a toujours été posée soit de manière expresse ou de manière implicite dans divers textes sectoriels¹¹²⁶ y compris ceux relatifs au milieu marin¹¹²⁷.

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) par exemple impose la réalisation d'une étude d'impact pour les « projets » susceptibles de « nuire sensiblement à la diversité biologique »¹¹²⁸.

Les dix huit conventions et plans d'action sur les mers régionales ont tous un article consacré à l'obligation de réaliser d'une étude d'impact¹¹²⁹. S'inscrivant ainsi, dans le prolongement des objectifs de la CNUDM et des incitations internationales sur les questions relatives à la protection des écosystèmes marins et côtiers, les conventions sur les mers régionales constituent un cadre juridique solide pour surveiller et évaluer la qualité du milieu marin¹¹³⁰.

Plus sectorielle, on peut également citer la Convention sur les eaux de Ballast et sédiments récemment entrée en vigueur qui prévoit la réalisation d'une EIE s'agissant des opérations de déballastages des eaux des navires¹¹³¹.

¹¹²² Art.16, Convention (texte originel).

¹¹²³ Décision II/14, annexe XIV, Amendement à la Convention d'Espoo, du 27 février 2001, adopté à Sofia (Bulgarie), entrée en vigueur le 26 Août 2014.

¹¹²⁴ Art.17 paragraphe 2 (nouveau), Amendement Sofia, *op.cit.*

¹¹²⁵ Voir en Annexe 9 : Tableau sur les études d'impact environnemental et études d'impact stratégique au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil.

¹¹²⁶ GUERRA Flávia et al., "Environmental Impact Assessment in the Marine Environment : A Comparison of Legal Frameworks", *Environmental Impact Assessment Review*, 2015, n°55, p.183, pp. 182–194.

¹¹²⁷ Voir en Annexe 8 : Tableau étude d'impact dans les conventions sur les mers régionales.

¹¹²⁸ Article 14.a, CDB.

¹¹²⁹ Annexe 8, *op.cit.*

¹¹³⁰ LEFEBVRE Christophe, « Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 8 | octobre 2010, mis en ligne le 20 octobre 2010, DOI : 10.4000/vertigo.10288.

¹¹³¹ Art.6-1.b. Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (Convention BWM), *op.cit.*

Ce rappel des bases historiques de l'EIE qui témoigne de la diffusion et du rayonnement de cette mesure en droit international de l'environnement, permet de souligner l'importance théorique et pratique de l'EIE, mais aussi son installation comme une mesure désormais traditionnelle du droit de l'environnement. L'intérêt à aborder la question de l'étude d'impact dans le cadre de PSM repose alors sur deux aspects. Premièrement, la PSM en tant processus de mise en cohérence des activités humaines sur le milieu marin, commande de s'interroger plus amont si EIE plus traditionnellement mise en œuvre dans les activités terrestres, connaît le même rayonnement pour les activités relevant du milieu marin ? De plus, lorsqu'elle est mise en œuvre, existe-t-il une spécificité pour le milieu marin ?

Le postulat défendu est que si l'EIE constitue une mesure traditionnelle du droit de l'environnement, son extension aux activités du milieu marin demeure perfectible (**Section 1**). Ceci justifie le deuxième intérêt à aborder la question de l'EIE dans le cadre de la PSM qui peut servir de palliatif aux insuffisances de l'EIE appliquée en mer (**Section 2**).

L'Evaluation Environnementale Stratégique qui s'applique pour les plans et programmes permet en effet d'appréhender la protection de l'environnement dans une dimension plus globale et plus en amont¹¹³². Alors que l'émergence de cette autre mesure en droit international est justifiée par les nécessités de corriger en amont les limites de sa précédente l'EIE¹¹³³, la protection de l'environnement dans un processus de planification doit passer par ce préalable d'évaluation stratégique, qui au demeurant n'est pas encore l'objet d'un encadrement juridique aussi établi que l'EIE. La question est donc de savoir si dans les pays comme Le Cap-Vert, le Sénégal et le Brésil, il existe des instruments juridiques de mise en œuvre de l'EES dans lesquels pourront être incorporé dans leur champ d'application le processus de PSM ?

Pour des raisons méthodologiques, il ne s'agira pas d'analyser l'ensemble des textes existants, tâche qui s'avèrera itérative. L'approche s'attellera à étudier les instruments juridiques existants et les modalités de leur mise en œuvre dans la perspective d'élaboration des plans spatiaux marins.

Section 1 : L'application de l'EIE aux activités maritimes

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, prévoit à l'article 206 l'exigence de réaliser une étude d'impact lorsqu'il existe des raisons évidentes d'atteinte sur le milieu marin. Cet article 206 qui formule que « Lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent

¹¹³² NOBLE Bram et Nwanekezie Kelechi, "Conceptualizing Strategic Environmental Assessment: Principles, Approaches and Research Directions", *Environmental Impact Assessment Review*, 2017, n°62, p. 165, pp.165–73.

¹¹³³ KULSUM Ahmed, Mercier Jean Roger, Verheem Rob, *Strategic Environmental Assessment-Concept and Practice*, Environment Strategy Notes, No. 14. Washington DC World Bank, 2005, p. 20, pp.219.

d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations ».

On peut relever que la Convention des Nations Unies pose comme critère d'élection au champ d'application de l'étude d'impact, les activités polluantes. La Convention stipulant expressément que l'exigence d'impact est obligatoire pour les activités risquant d'entraîner une pollution du milieu marin. Cette formulation impliquerait l'exclusion des activités a priori « non polluantes » du champ d'application des études d'impact. Or, toute activité anthropique exerce par essence une pression sur le milieu marin et peut potentiellement générer des effets négatifs ou positifs sur l'environnement¹¹³⁴. La question réside par conséquent sur la clarification des expressions « incidence sur l'environnement », dont le contenu peut traduire soit une vision exhaustive soit limitative du champ d'application de l'EIE (**Paragraphe 1**). La nomenclature opérée par les instruments juridiques a surtout pour conséquence d'attribuer un régime juridique par catégorie d'activités (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un champ d'application dépendant de la notion « d'incidence sur l'environnement » : exemple des instruments Européens et nationaux au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil

L'obligation de réaliser une étude d'impact préalable pour les ouvrages ou les activités d'aménagement est posée de manière générale par les lois-cadres relatives à la protection de l'environnement¹¹³⁵. Ces lois-cadres impriment le contenu des lois sectorielles et des politiques publiques d'aménagement marin ou côtier. Il faudra rappeler dans un premier temps les sources et le critère d'élection des activités au champ d'application de l'EIE (**A**), avant d'analyser dans le détail les méthodes par lesquelles les lois nationales procèdent pour délimiter ce champ d'application (**B**).

¹¹³⁴ CARR Mark H. et al., "Comparing marine and terrestrial ecosystems: implications for the design of coastal marine reserves", *Ecological Applications*, 2003, Special Issue, vol.13, p. 94, pp. 90–107.

¹¹³⁵ AUDE Farinetti, "L'évolution du champ d'application de l'évaluation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement : entre simplification et dérégulation", *Revue juridique de l'environnement*, 2018, n°43, vol. 3, p. 473, pp.473–487.

On s'intéressera aux sources internationales et nationales (1) et à partir de celles-ci on tentera de clarifier la notion d'incidence sur l'environnement en tant qu'elle est le critère d'élection des activités au champ d'application de l'EIE (2).

1- Des sources générales à la déclinaison aux lois d'aménagement marin et côtier

Les sources internationales de l'EIE peuvent être identifiées dès la Déclaration fondatrice de 1972 du droit international de l'environnement¹¹³⁶. Dans la Déclaration de Stockholm de 1972, plusieurs principes font implicitement référence à l'EIE¹¹³⁷. La contribution du droit international à la mise en œuvre d'un outil pour les Etudes d'impact s'est opérée par voie incitative de manière « désordonnée » et « limitée »¹¹³⁸. Cette incitation en rang dispersé peut être illustrée par l'initiative du Programme des Nations Unies qui en 1987 a adopté une Résolution pour l'adoption d'un instrument mondial relatif à l'EIE¹¹³⁹, ou encore quelques années plus tôt par l'initiative de l'IUCN, dont la Charte mondiale de 1982 comporte plusieurs principes en faveur de l'Etude d'impact environnementale¹¹⁴⁰. Ces prémices ont davantage mis l'accent sur le caractère national et transfrontalier de l'EIE¹¹⁴¹. La Convention Espoo de 1991 a été le premier instrument universel en la matière d'EIE dans un contexte transfrontalier.

A l'échelle de l'Union européenne, l'obligation de réaliser une évaluation environnementale découle de la Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985, modifiée par la Directive 97/11/CE du 3 mars 1997 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement¹¹⁴². Cette Directive a fait l'objet de plusieurs modifications et a été abrogée par l'adoption d'une autre directive du même nom. La Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011¹¹⁴³, qui abroge le dispositif précédent a dans un souci de cohérence et de clarification, codifié plusieurs autres dispositifs européens. Il s'agit de quatre directives : les Directive 85/337/CEE et 97/11/CE précitées, mais également les

¹¹³⁶ La Déclaration de Stockholm de 1972, issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement réunie du 5 au 16 juin 1972.

¹¹³⁷ Les principes 14,15 et 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972.

¹¹³⁸ PRIEUR Michel, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *Revue juridique de l'environnement*, 2011, n° spécial, vol. 5, p. 7, pp. 7-28.

¹¹³⁹ La Résolution 14/25 du Conseil adoptée en Nairobi le 17 juin 1987.

¹¹⁴⁰ Voir notamment les principes 11 et 16 de la Charte de mondiale de la nature de 1982.

¹¹⁴¹ PRIEUR Michel, op.cit.

¹¹⁴² Directive n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 du Conseil des CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175, du 5 Juillet 1985, modifiée par la Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, JOCE n° L 73, 14 mars 1997, p.5.

¹¹⁴³ Directive 2011/92/UE, du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE L 26, 28.1.2012, p. 1-21.

directives 2003/35/CE concernant l'accès à l'information en matière d'environnement¹¹⁴⁴ et la Directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone¹¹⁴⁵.

En 2012, la Commission européenne annonçait une modification en profondeur de ce dispositif afin de simplifier les procédures d'évaluation environnementale et améliorer les motivations des autorités environnementales s'agissant du choix des alternatives¹¹⁴⁶. Cette intention de la Commission a été concrétisée avec l'adoption récente d'une nouvelle Directive 2014/52/UE concernant l'évaluation d'incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹¹⁴⁷.

L'EIE au Cap-Vert. Le Cap-Vert dispose de dispositifs nationaux relatifs à la mise en œuvre de l'EIE. Les articles 4 et suivants du Décret-Loi n°14/97 du 1^{er} juillet 1997 relatif aux dispositions spécifiques applicables dans le cadre de la politique environnementale¹¹⁴⁸ et le Décret-Loi du 6 mars 2006 relatifs à la procédure d'impact environnemental¹¹⁴⁹ constituent les sources de cette mesure. Le Décret-loi de 1997 qui est le cadre juridique de référence en matière de politique environnementale prévoit de manière indifférenciée la mise en œuvre de l'EIE pour les activités présentant un impact tant pour le milieu terrestre que pour le milieu marin. Le récent Décret-Loi n°14/2016 sur l'élaboration des plans de gestion de la zone côtière et marine¹¹⁵⁰ rappelle les principes et instruments de la loi de 1997 dans le cadre de l'élaboration de plan. Il exige par exemple la réalisation préalable d'une EIE lorsqu'il s'agit des projets marins touchant les zones à risques (art. 17 et annexe II).

Le Brésil et le Sénégal ont reconnu le caractère majeur de l'EIE pour la protection de l'environnement dans les politiques publiques. Ils ont consacré une valeur constitutionnelle aux évaluations environnementales. Les Constitutions Brésiliennes et Sénégalaises exigent d'évaluer les incidences environnementales pour les projets dont l'impact social et environnemental est significatif¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁴ Directive 2003/4/CE du prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil. JO L 156 du 25.6.2003, p. 17-25.

¹¹⁴⁵ Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil. JO L 140 du 5.6.2009, p. 114-135.

¹¹⁴⁶ JEGOUZO Yves, *Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2^{ème} Ed., 2013, 425 p.

¹¹⁴⁷ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. JO L 124 du 25.4.2014, p. 1-18.

¹¹⁴⁸ Decreto-Legislativo n°14/97 de 1 de Julho 1997, Lei de Bases da Política do Ambiente, B.O, n°25, Série I.

¹¹⁴⁹ Decreto-Lei n°29/2006 de 6 de Março 2006, avaliação de impactes ambientais, B.O, n°10, Série I.

¹¹⁵⁰ Op.cit.

¹¹⁵¹ Art 225-IV, Constitution brésilienne du 5 octobre 1988, op.cit, et l'art 25-2, Loi n°2016-10 du 5 avril 2016, portant révision constitutionnelle, J.O du 13 juin 2016, p.1-7.

L'EIE au Sénégal. Dans la loi sénégalaise du 15 janvier 2001 portant Code l'environnement¹¹⁵², les articles L48 et suivants inscrits dans le chapitre V consacré aux EIE, établissent les grandes articulations de l'EIE et laissent les modalités de sa mise en œuvre au pouvoir réglementaire. Le projet de loi littoral actuellement en cours de discussion devant le Parlement sénégalais, ne vise pas explicitement la réalisation d'étude d'impact. Ce projet de loi crée par ailleurs l'Agence Nationale de Gestion du Littoral (ANGIL) qui sera une institution membre du comité de validation des évaluations environnementales (Art. 5). Elle sera le prochain organe responsable de l'autorisation des installations sur le littoral (art.19 et suivants). La soumission des activités maritimes et littorales à cette exigence dans le cadre de ce projet de loi littoral est implicite et découle du régime juridique qui conditionne l'accès aux espaces maritimes pour le déploiement d'une activité. La Loi de 2001 portant Code de l'environnement sus citée, prévoit en effet, que cette mesure s'insère dans les procédures d'autorisation, d'approbation ou d'octroi des concessions¹¹⁵³. Ainsi, même lorsqu'il n'est pas explicitement posé par la loi, le régime qui conditionne la mise en œuvre d'un projet, implique selon les cas si le projet ou l'ouvrage nécessite la réalisation ou non d'une évaluation environnementale¹¹⁵⁴.

L'EIE au Brésil. L'EIE est prévue à l'article 9 la Loi de 1981 relative à la politique nationale en matière d'environnement¹¹⁵⁵. Cette loi impose la mise en œuvre de l'EIE sous les auspices de l'institution brésilienne de protection de l'environnement et des ressources naturelles (IBAMA-Art.8-II). Cette institution est l'organe exécutif du système national de l'environnement (SISMA) établi par la même loi (Art. 6). Elle a pour organe consultatif et délibératif, le Conseil national de l'environnement (CONAMA). Les modalités de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale sont prévues pour chaque cas. Tout comme dans la loi sénégalaise, les activités soumis au régime de licence, d'autorisation ou d'approbation doivent faire l'objet d'une EIE¹¹⁵⁶. La loi relative à la gestion des zones côtières de 1988¹¹⁵⁷, et le projet de loi relatif à la politique nationale pour la conservation et l'utilisation durable du biome marin brésilien¹¹⁵⁸, déclinent dans leurs principes généraux ces objectifs prévus par la Loi de 1981 relative à la politique nationale en matière environnementale.

Toutes ces lois ont en commun d'énoncer la notion d'incidence sur l'environnement comme critère justifiant l'élection des activités au champ d'application de l'EIE. La notion d'incidence

¹¹⁵² Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement.

¹¹⁵³ Art.49, Code de l'environnement sénégalais, op.cit.

¹¹⁵⁴ MOHAMED Diedhiou, *L'évaluation environnementale*, in BONNIN Marie et al. (Dir.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, IRD, 2016, 532 p., p.416.

¹¹⁵⁵ Loi n°6.938 du 31 août 1981, relative à la politique nationale en matière d'environnement, JO du 2 septembre 1981.

¹¹⁵⁶ Art.18, D n° 88.351, du 1^{er} juin 1983, portant application de la loi n° 6.938, du 31 Août 1981 relative à la politique environnementale, JO du 3 juin 1983.

¹¹⁵⁷ Loi n°7.661 du 16 mai 1988, instituant le plan national de gestion de la zone côtière, JO du 18 mai 1998.

¹¹⁵⁸ Projet de loi n°6969 de 2013 relatif à la politique nationale pour la conservation et l'utilisation durable du biome marin brésilien, op.cit.

sur l'environnement est englobante. Les textes juridiques délimitent ses contours dans divers domaines : l'environnement, la santé, les aspects socioéconomiques. Ses ramifications peuvent s'étendre à toutes les activités, tant les domaines récepteurs de cette incidence sont variés. Le contenu de cette notion « d'incidence sur la l'environnement » est ambivalent. La clarification de ce contenu est nécessaire pour saisir le champ d'application des activités soumises à étude d'impact.

2- « L'incidence sur l'environnement », une notion à clarifier

La notion « d'incidence sur l'environnement » est caractérisée par différents vocables. « Impact sur l'environnement¹¹⁵⁹ », « incidence notable sur l'environnement¹¹⁶⁰ », tous ces qualificatifs font référence à la même notion. Cette notion pourtant essentielle dans l'élection des activités entrant dans le champ d'application des mesures d'étude d'impact n'est pas clarifiée dans les textes juridiques relatifs à l'étude d'impact.

L'article premier de la Convention d'Espoo donne une définition de la notion d'impact et considère qu'il s'agit des effets, « d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs ». Cette définition laconique ne renseigne pas suffisamment sur le caractère de cet « effet sur la santé la sécurité, la flore et autres. » Elle se contente d'identifier les éléments devant être pris en compte dans analyse de cet impact. Ces éléments englobent à la fois l'environnement stricto sensu, mais aussi ses composantes dilatées comme la santé, les activités économiques. On retrouve la référence aux mêmes composantes dans les législations européennes capverdiennes, sénégalaises et brésiliennes¹¹⁶¹. Faut-il en déduire que les effets visés par les textes juridiques ne concernent que les effets négatifs ?

La seule destination des domaines sur lesquels doivent être évalué l'EIE suscite des ambiguïtés avec le concept de pollution déjà prévue dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. D'autant que, lorsque les textes y ajoutent l'adjectif « notable », ce qualificatif laisse présupposer de ne s'intéresser qu'aux effets significatifs et dangereux. Cette acception à l'évidence est limitée. L'incidence sur l'environnement peut tout autant concerner des effets

¹¹⁵⁹ L'expression privilégiée dans la Convention d'Espoo, op.cit de dans les législations capverdiennes sus-mentionnées.

¹¹⁶⁰ Expression de la législation européenne, sénégalaise et brésilienne, sus-mentionnées.

¹¹⁶¹ Art.3, Directive 2011/92/UE, op.cit, et art. 3, Loi du Cap-Vert de 1997, op.cit, Art. R 39, partie réglementaire de la loi de 2001 au Sénégal portant Code de l'environnement.

positifs que les effets négatifs sur l'environnement¹¹⁶². La limitation aux seuls effets négatifs induirait la restriction du champ d'application de l'EIE aux seules activités causes de détérioration des écosystèmes. De plus, elle associerait de manière confondante la notion d'incidence sur l'environnement au concept de pollution.

Dans la première Résolution du 23 janvier 1986 du Conseil national brésilien de l'environnement (CONAMA)¹¹⁶³, on pouvait voir cette confusion entre les activités soumises à EIE et le concept de pollution. Selon cette Résolution, les activités éligibles à l'EIE concernaient toutes les activités humaines qui ont un effet direct ou indirect sur la santé humaine, la sécurité et le bien-être de la population, les activités sociales et économiques, les conditions esthétiques et sanitaires de l'environnement et la qualité des ressources environnementales¹¹⁶⁴. Par la désignation « activités humaines ayant une incidence directe ou indirecte sur la santé, la sécurité, etc... », cette énonciation rappelle intuitivement le concept de pollution auquel la Résolution du CONAMA associe l'EIE. Comme le relève le Pr. Sanchez¹¹⁶⁵, l'approche brésilienne entretient une confusion très nette entre les mesures d'évaluation environnementale et le concept de pollution. Lorsque cette Résolution du CONAMA parle de l'EIE comme une mesure qui s'applique à toutes les activités humaines ayant une incidence directe ou indirecte sur l'altération sur les propriétés physiques, chimiques et biologiques de l'environnement, elle confond la cause et la conséquence. Alors que le concept de pollution est une notion qui s'intéresse aux conséquences, l'EIE est une notion qui a pour objet la cause¹¹⁶⁶.

L'orientation des législations nationales et dans une certaine mesure la Convention d'Espoo, semble se limiter aux incidences négatives. Ces lois feraient de l'EIE une mesure préalable applicable uniquement pour les activités potentiellement nocives.

La définition proposée par l'Association Internationale sur l'Etude d'Impact (AIEI) est plus complète et fait davantage ressortir les deux aspects de l'EIE. Cette définition reprise par la CDB lors de la sixième réunion des Parties à la Haie (Pays Bas) considère en effet, l'étude d'impact sur l'environnement comme « un processus d'évaluation des impacts écologiques probables, à la fois bénéfiques et néfastes, d'un projet ou d'un aménagement proposé, compte tenu des incidences socio-économiques, culturelles et sanitaires connexes¹¹⁶⁷. » L'EIE est une mesure d'analyse de l'intérêt à autoriser une activité ou un projet dans lequel l'autorité administrative est amenée à mettre en balance les aspects positifs et négatifs sur l'environnement et ses composants, d'une activité ou d'un projet. La notion d'incidence sur

¹¹⁶² Par exemple, une installation fixe en mer qui crée un effet récif pour la biodiversité.

¹¹⁶³ Resolução CONAMA nº 1 du 23 janvier 1986, JO du 17 février 1986, session 1, p. 2548-2549.

¹¹⁶⁴ Art. 1, Résolution n°1/86, op.cit.

¹¹⁶⁵ SANCHEZ Luis Enrique, *Avaliação de impacto ambiental. Conceito e métodos*, Oficina de Textos, 2ème Ed., 2013, 584 p., p. 161.

¹¹⁶⁶ SANCHEZ Luis, op.cit.

¹¹⁶⁷ Annexe 1 (a), Conférence des Parties à la CDB, Décision VI/7, du 19 avril 2002, La Haie (Pays Bas).

l'environnement doit à ce titre susciter un champ d'application plus étendu. Elle ne saurait être limitée aux activités dont on connaît ou soupçonne les conséquences négatives. Ce mutisme conceptuel sur la notion d'incidence environnementale, entretenu par les lois relatives à l'EIE explique pourquoi la méthode de délimitation du champ d'application procède par nomenclatures.

B- Les méthodes de délimitation du champ d'application de l'EIE

Tous les textes d'application de l'EIE procèdent de la même manière pour délimiter le champ d'application des activités soumises à EIE. Le système de la nomenclature des secteurs et activités soumises à l'EIE est commun à l'ensemble des législations (1). A cette nomenclature, les lois ouvrent également la possibilité d'extension du champ d'application de l'EIE par des analyses au cas par cas (2).

1- Le système de la nomenclature : un procédé commun

La délimitation du champ d'application de l'EIE est un élément essentiel en ce qu'elle renseigne sur les choix du législateur parmi la diversité d'activités existantes. Cette sélection permet d'établir le cahier des charges de cette étude d'impact. Ce cahier des charges est un outil de renseignement préalable pour les maîtres d'ouvrages mais aussi pour l'autorité environnementale qui devra guider et spécialiser son action en fonction de la spécificité de l'activité concernée. C'est enfin, de manière plus générale, un moyen de porter à la connaissance du public l'action de l'autorité étatique en matière de protection de l'environnement¹¹⁶⁸.

Dans le cadre de la législation européenne de 2011/92/UE, les projets soumis à l'EIE sont répartis en deux catégories : la première catégorie prévue par l'article 4 paragraphe 1, est énumérée dans l'Annexe 1. Dans cette catégorie on recense quelques activités relevant du milieu marin, notamment « les projets relatifs à la réalisation des « voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes (point 8.a Annexe 1), extraction de pétrole et de gaz naturel à des fins commerciales, lorsque les quantités extraites dépassent quotidiennement 500 tonnes de pétrole et 500 000 mètres cubes de gaz (point 14 Annexe 1), Pipelines d'un diamètre supérieur à 800 millimètres et d'une longueur supérieure à 40 kilomètres (point 16 Annexe 1). Cette énumération établit un champ d'application systématique des activités soumises à l'évaluation environnementale.

¹¹⁶⁸ CDB, Décision VI/7, op.cit, point b, « champ d'application ».

Le Décret-Loi capverdien de 2006, tout comme la Directive européenne établit une liste d'activités soumises systématiquement à l'EIE. L'article 1-2-a de ce Décret-Loi prévoit la mise en œuvre systématique de l'EIE pour une série d'activités décrites dans l'annexe 1. On y recense plusieurs activités relevant du milieu marin. Il s'agit notamment des installations telles que les oléoducs ou gazoducs (Point. 7. Annexe 1), la construction de port et installations portuaires (point 10. Annexe 1), les opérations de dragages (point 11 Annexe 1), les ouvrages côtiers de lutte contre l'érosion (point. 13 Annexe 1), les installations navales (point 14. Annexe 1), les ouvrages de canalisation et d'approvisionnement en eau (point. 37. Annexe 1), les installations de rétention et de stockages d'eau (point. 38 Annexe 1). Contrairement à la Directive européenne, cette loi ne prévoit pas une catégorie d'activités non soumises systématiquement à l'étude d'impact. Néanmoins la rédaction de l'alinéa (b) de cet article 1-2 précise que les activités localisées dans les espaces sensibles doivent être soumises à EIE.

Le Code de l'environnement sénégalais prévoit deux catégories d'EIE. La première concerne l'EIE pour les activités nécessitant une évaluation approfondie. Ces activités sont prévues dans l'Annexe 1 du Code de l'environnement. Ensuite, les EIE pour les activités nécessitant une analyse environnementale initiale prévue par l'annexe 2 (art. R 40). Ces activités concernent : « les projets et programmes susceptibles de provoquer des modifications importantes dans l'exploitation des ressources renouvelables (point 1 Annexe 1), les projets et programmes qui modifient profondément les pratiques utilisées dans l'agriculture et la pêche (point 2 Annexe 1), les ouvrages d'infrastructures (point 4 Annexe 1), les industries extractives et minières (point 6 Annexe 1), la production ou l'extension d'énergie hydroélectrique et thermique (point 7 Annexe 1), les projets entrepris dans des zones écologiquement très fragiles et les zones protégées (point 12 Annexe 1), les projets qui risquent d'exercer des effets nocifs sur les espèces de faune et de flore en péril ou leurs habitats critiques ou d'avoir des conséquences préjudiciables pour la diversité biologique (point 13 Annexe 1), les énergies renouvelables (autres que les barrages hydroélectriques), (point 5 Annexe 2), tourisme (point 9 Annexe 2), extraction et traitement de minéraux non métalliques ou producteurs d'énergie et extraction d'agrégats (marbre, sable, graviers, schistes, sel, potasse et phosphate) (point 14 Annexe 2), aires protégées et conservation de la diversité biologique (point 15 Annexe 2) ».

Pour le Brésil, le premier texte de référence relatif à l'application de l'EIE découle de la Résolution CONAMA de 1981¹¹⁶⁹. Tout comme les législations précédentes, cette Résolution énumère plusieurs activités. L'article 2 de cette Résolution cite entre autres les projets et travaux relatifs aux ports et terminaux miniers, pétroliers et produits chimiques (art. 2-III), les oléoducs et gazoducs (art. 2-V), les canaux de navigation, activités de dragages et d'endigage,

¹¹⁶⁹ MILARE Édís, *Direito Do Ambiente*, 11^e ed. revista, atualizada e ampliada, Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018, 1500 p., p. 318.

irrigation ou modification des lignes d'eau (2-VII), extraction de combustibles fossiles (art. 2-VIII), ou encore extraction de minéraux (art. 2-IX). L'approche brésilienne n'opère pas de catégories tout comme la loi capverdienne. La rédaction de l'article 2 paraît illustrative et non exhaustive. Le premier paragraphe de cet article 2 dispose que « sont soumises à étude d'impact et à approbation du rapport d'étude d'impact par le public à titre principal et par l'autorité environnementale à titre complémentaire pour l'obtention des concessions, des licences ou d'approbation, les activités ayant une incidence environnementale ». La formulation de la Résolution du CONAMA énumère des secteurs à titre illustratif en laissant présumer que toutes les activités soumises à autorisation préalable sont soumises à l'EIE. Il faut en revanche rappeler que la Résolution du CONAMA sur les études d'impact, texte de valeur réglementaire avait une vocation provisoire dans l'attente de l'adoption d'une loi sur la question. En effet, tel que le rappelle l'article 225.IV de la Constitution brésilienne de 1988, la réglementation relative à l'étude d'impact environnementale relève du domaine de la loi. Pour autant, les bases de références relatives aux mesures d'impact s'appuient encore sur les résolutions du CONAMA. Une ambiguïté qui conduit à une confusion entre les autorités compétentes pour donner les autorisations environnementales dans le cadre des projets et ouvrages¹¹⁷⁰.

De toutes ces législations, il ressort un élément central. Ces lois et textes réglementaires envisagent une catégorie d'activités expressément soumises à études d'impact et les activités appréciées au cas par cas. Le critère de cette appréciation découlant soit de la spécificité de l'activité soit de sa soumission à l'exigence d'autorisation administrative préalable.

2- Le système d'analyse au cas par cas, un procédé d'exception

Le système de liste développé dans les annexes définit un cadre général et par catégorie, d'activités soumises à EIE. La rédaction de ces textes de loi laisse apparaître des ouvertures à une analyse au cas par cas. Dans le cas de la Directive de l'UE, l'ancienne rédaction de la Directive de 85/337 prévoyait dans le paragraphe 2 de l'article 4 une analyse au cas par cas pour les projets non explicitement visés par l'ancien paragraphe 1 du même article. La seule exigence à laquelle les Etats membres devaient se soumettre pour élire une activité non expressément visée par la directive était de tenir compte de la spécificité de la zone concernée ou des seuils établis par l'annexe III de l'ancienne Directive. L'interprétation de cet article 4 lors des transpositions dans les législations des Etats membres de l'Union européenne a été un

¹¹⁷⁰ COSTA DE OLIVEIRA Carina et Coelho Fernandes Luciana, *Les limites de l'aménagement durable de la zone côtière brésilienne*, in Nicoas Boillet (Dir.), op.cit, p. 210.

élément de crispation¹¹⁷¹. La Directive opérant une distinction entre la catégorie d'activité soumise à l'exigence systématique d'EIE et la catégorie relevant d'une analyse au cas par cas reposant sur les seuils ou les critères prévus par le texte. La version actuelle de la Directive 85/337 codifiée dans la Directive 2011/92, a gardé cette même distinction. Les Etats membres maintiennent cette possibilité d'analyser au cas par cas, pour les activités qui ne relèvent du paragraphe 2 de l'article 4. Ces activités sont listées dans l'annexe 2 et ne sont pas systématiquement soumises à étude d'impact. L'élection au champ d'application de cet annexe 2 répond aux critères de seuils, tels que définis par les annexes III et IV. Ces activités peuvent notamment concerner les projets relatifs aux ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes (point 8.b Annexe 2), extraction de minéraux par dragage marin ou fluvial (point 2.c Annexe 2), forages en profondeur (point 2. Annexe 2), installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique (point 3.h Annexe 2), installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne pour la production d'énergie (parcs éoliens) (point 3.i Annexe 2), construction de routes, de ports et d'installations portuaires, y compris de ports de pêche (projets non visés à l'annexe I) (point 10.e Annexe 2), ouvrages côtiers destinés à combattre l'érosion et travaux maritimes susceptibles de modifier la côte par la construction, par exemple, de digues, de môles, de jetées et d'autres ouvrages de défense contre la mer, à l'exclusion de l'entretien et de la reconstruction de ces ouvrages (point 10.k Annexe 2), ports de plaisance (point 12.b Annexe 2). L'intérêt de la distinction entre activités systématiquement soumises à EIE et activités au cas par cas, si elle permet de laisser une marge d'appréciation aux Etats membres, fait davantage des activités du milieu marin plus une exception au régime de l'EIE que d'une application automatique.

En effet, tel qu'on peut le constater, la plupart des activités relevant du milieu marin relève de la deuxième catégorie. On pourrait éventuellement craindre que ces activités ne soient pas intégrées dans le champ d'application de la Directive sur l'EIE par les Etat membres. La Cour de Justice de l'Union européenne avant l'abrogation de la Directive 85/337, avait à cet égard exigé des Etats membres un examen approfondi avant d'exclure certaines activités à l'exigence d'étude d'impact, Dans l'arrêt du 10 juin 2004, Commission/Italie, la Cour a eu l'occasion de rappeler que lorsque les Etats sont saisis d'une autorisation pour les projets relevant de la deuxième catégorie, ils doivent opérer un examen approfondi sur le point de savoir si compte tenu des critères et des seuils définis dans l'annexe III, ledit projet mérite cette exclusion¹¹⁷².

¹¹⁷¹ BETAILLE Julien, "La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes", *Revue juridique de l'environnement*, 2010, numéro spécial, vol.5, p. 242, pp.241–251.

¹¹⁷² CJUE, arrêt du 23 novembre 2006, Commission/Italie, affaire, C-486/04, Rec. p. I-11025, point 53.

En 2006, elle a poursuivi dans la même logique en imposant à l'autorité administrative d'accompagner sa décision de soumettre ou non le projet, des documents et « tous les éléments permettant de contrôler qu'elle s'est fondée sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la directive 85/337¹¹⁷³ ». Il ressort de ces décisions que la Cour opère une appréciation « finaliste » des projets devant faire l'objet de cette EIE¹¹⁷⁴. Cette interprétation permet d'envisager une vision élargie des activités devant faire l'objet d'EIE.

Les lois dans les trois pays de la zone tropicale étudiés établissent une présomption d'exigence d'EIE pour toutes les activités soumises à autorisation, approbation ou concession préalable. Ces aménagements induisent un champ d'application d'« exception » de l'EIE rendu obligatoire soit du fait du régime juridique de l'activité (cas du Sénégal et du Brésil) ou en fonction de la particularité de l'activité (cas du Décret-Loi 2006 Cap-Vert).

Paragraphe 2 : Le régime juridique découlant de la catégorisation

Quel que soit le cadre juridique, le processus de mise en œuvre de l'EIE suit le cheminement identique. Ce régime juridique établit en trois phases : présentation du projet pour la vérification de l'éligibilité à l'EIE, analyse détaillée et technique de réalisation de l'étude et la décision administrative de validation du rapport d'EIE¹¹⁷⁵. L'élément essentiel qui distingue chaque type d'EIE découle de la catégorie de l'activité qui peut relever des mesures de droit commun (**A**) ou d'une mesure spéciale (**B**).

A- Le régime juridique de droit commun de l'EIE

La procédure d'EIE s'inscrit dans le cadre traditionnel des procédures administratives consistant à obtenir l'aval préalable de l'Etat avant la mise en œuvre d'un projet ou d'un ouvrage. C'est une procédure mise à la charge du maître d'ouvrage ou du promoteur du projet, qui engage à ses frais les études d'impact en se conformant aux mesures juridiques prévues à cet effet. Cette étude contient donc deux phases à savoir : l'initiation de la procédure matérialisée par la réalisation d'un document d'IEE (**1**), puis la validation de ce document par l'autorité administrative (**2**).

1- Le contenu des documents d'EIE

¹¹⁷³ CJCE, arrêt du 30 avril 2009, *The Queen*, à la demande de Christopher Mellor/Secretary of State for Communities and Local Government, affaire C-75/08, point 55.

¹¹⁷⁴ BETAÏLLE Julein, op.cit, p.145.

¹¹⁷⁵ SANCHEZ Luis E., op.cit, p. 105.

En droit de l'Union européenne tout comme dans les lois nationales des trois pays de la région tropicale étudiés, on retrouve sensiblement les mêmes exigences quant au contenu des documents de réalisation d'une étude d'impact.

Dans le cadre de la Directive 2001/92 de l'UE, concernant l'EIE, l'article 5 impose que lorsque les projets sont soumis à EIE conformément à l'art 4, les « Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, les informations spécifiées à l'annexe IV. ». Les informations requises par cette annexe IV sont non exhaustives et l'autorité compétente de chaque Etat membre peut rendre un avis sur la liste des informations à fournir pour chaque type de projet (art 5.2°). La Directive dresse néanmoins une liste d'informations minimum applicable pour l'ensemble des procédures d'EIE. Ces informations concernent : la description du projet et du site sur lequel il a vocation à être mis en œuvre¹¹⁷⁶, une « description des mesures envisagées pour éviter, et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier¹¹⁷⁷ », « les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement¹¹⁷⁸ », un aperçu des solutions de remplacement envisagées par le maître d'ouvrage et les justifications de son choix pour une solution par rapport aux incidences sur l'environnement, l'ensemble de ces éléments doivent être condensés dans un résumé technique¹¹⁷⁹.

Dans les législations sénégalaises, brésiliennes, et capverdiennes ces éléments essentiels sont également cités comme des composantes incontournables dans les documents d'EIE¹¹⁸⁰.

La partie réglementaire du Code de l'environnement sénégalais rappelle que les étapes de la procédure d'EIE et les modalités d'exécution sont réglementées par le Ministre chargé de l'environnement¹¹⁸¹. L'autorité technique en charge de la réalisation de cette EIE doit être agréée par le Ministre de l'environnement pour une période de cinq ans¹¹⁸². Dans la validation de cette EIE, le Ministère de l'environnement est assisté par un comité technique dont le secrétariat est assuré par la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC). Ces autorités vérifient l'application effective des règles requises dans la réalisation du document d'EIE ainsi que des règles relatives à la participation et la concertation des parties¹¹⁸³.

Au Brésil, le système national de l'environnement (SISNAMA) est l'institution nationale, à l'échelle fédérale, en charge des questions relatives à la protection et à la conservation de

¹¹⁷⁶ Art.5-3-a, Directive 2001/92.

¹¹⁷⁷ Art.5-3-b.

¹¹⁷⁸ Art.5-3-c.

¹¹⁷⁹ Art.5-3-d et e.

¹¹⁸⁰ Art.L51 du code de l'environnement, art.6 et 9 Résolution N° 001, de 23 janvier 1986 et art.13 et annexe II du Décret-loi 2006 cap-verdien.

¹¹⁸¹ Art.R 41, partie réglementaire de la loi 2001 portant Code de l'environnement.

¹¹⁸² Art.R 42, partie réglementaire de la loi de 2001.

¹¹⁸³ Art.R 43, partie réglementaire de la loi de 2001.

l'environnement. Elle applique la politique nationale en matière environnementale¹¹⁸⁴. Cette institution a pour organe consultatif et délibératif le conseil national de l'environnement (CONAMA) et pour organe exécutif, l'institution brésilienne de protection de l'environnement et du biome (IBAMA)¹¹⁸⁵.

L'organe institutionnel en charge des procédures relatives à l'EIE au Cap-Vert est le Ministère en charge de l'environnement¹¹⁸⁶. Il reçoit, coordonne et définit les procédures administratives en la matière. A ce titre, il nomme un commissaire chargé de l'évaluation environnementale qui s'assure du respect de toutes les règles relatives à la réalisation du rapport environnemental y compris les règles relatives à la participation du public durant les phases d'enquête publique¹¹⁸⁷. La fin d'une procédure d'EIE est matérialisée par un rapport environnemental sur lequel l'autorité administrative doit s'appuyer pour rendre sa décision. Il est important d'analyser la valeur juridique de ce rapport ainsi que sa portée.

2- Le rapport d'étude d'impact

Le rapport d'EIE est le document qui matérialise l'ensemble des exigences requises lors de la mise en œuvre de l'EIE. C'est à partir de ce document que l'autorité environnementale se fonde pour autoriser ou refuser la réalisation d'un projet ou d'un ouvrage d'aménagement. Il a donc une valeur probatoire de l'accomplissement des différentes étapes de réalisation de l'EIE. L'autorité environnementale se fonde sur celui-ci pour apprécier le respect des conditions requises pour la réalisation de l'EIE.

Il faut en revanche rappeler qu'en tant que document technique, sa valeur probante n'est que relative. En d'autres termes, les exigences requises par la loi (lesquelles doivent être mentionnées dans le rapport), peuvent faire l'objet d'un contrôle approfondi. Le contentieux en matière d'EIE ne peut être dirigé contre ce document en ce qu'il n'est pas un acte administratif. Mais étant un document préparatoire à une décision administrative ses imperfections peuvent justifier un recours contre la décision administrative.

B- Le régime juridique des activités spéciales : la question des zones spéciales et des installations classées en mer

¹¹⁸⁴ Art.6, Loi de 1981 sur la politique nationale relative à l'environnement.

¹¹⁸⁵ Art.6-II et IV, Loi de 1981 sur la politique nationale relative à l'environnement.

¹¹⁸⁶ Art.8-1, Décret-loi 2006.

¹¹⁸⁷ Art.8-2-a, Décret-loi, op.cit.

Certaines procédures particulières exigent des mesures plus adaptées dans le cadre d'une EIE. Ces procédures se réfèrent soit à la nature spécifique d'un site (1), ou à la spécificité d'une activité (2). Ces particularismes font appliquer des règles spéciales en dérogation ou par renforcement de la réglementation générale.

1- Le régime juridique des EIE pour les zones spéciales

Qu'il s'agisse du cadre européen ou des réglementations nationales du Sénégal, Cap-Vert ou du Brésil, certaines opérations touchant en tout ou partie des zones spéciales, doivent faire l'objet d'une attention particulière. La prise en compte de ce particularisme est matérialisée par des mentions spéciales dans le document d'EIE.

L'annexe III de la Directive 2011/92 de l'UE, exige des règles spécifiques pour les projets localisés dans les zones de protection spéciale conformément à la Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages¹¹⁸⁸, ou encore les zones relevant de la Directive la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages¹¹⁸⁹. Ces deux Directives constituent le réseau dit « Natura 2000 ». Tel que leur intitulé le présente, le réseau Natura 2000 se compose de deux types de zones ; les zones de protection spéciales pour les oiseaux, et les zones spéciales de conservation pour d'autres espèces. Les zones issues de ces deux Directives européennes, communément dénommées « directives oiseaux-habitats »¹¹⁹⁰ doivent être prise en compte par une étude d'impact environnemental. La Cour de Justice de l'Union européenne a justement rappelé que l'exclusion de la pêche, des activités aquacoles, la chasse et les autres activités cynégétiques considérées par une législation française comme ne constituant pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets, est contraire à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », c'est-à-dire aux objectifs de conservation¹¹⁹¹. Le lien établi par la Directive 2011/92 avec ces deux directives permet d'assurer la cohérence de la réglementation européenne dont le but en la matière est d'appliquer un régime de protection à l'échelle européenne les zones de ce réseau¹¹⁹². Les

¹¹⁸⁸ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L 20 du 26.1.2010, p. 7-25.

¹¹⁸⁹ Directive la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206 du 22.7.1992, p. 7-50.

¹¹⁹⁰ Voir les anciennes Directives 79/409/CEE du 2 avril 1979, directive dite « oiseaux », JOCE L 103 du 25.4.1979, p. 1-18, et la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, directive dite « habitats », JOCE L 206 du 22.7.1992, p.7-50.

¹¹⁹¹ CJUE, 4 mars 2010, Commission européenne c/ République française, affaire C-241/08, paragraphe 39.

¹¹⁹² BILLET Philippe, « La prise en compte de la faune sauvage dans le cadre des procédures d'aménagement, de gestion et d'occupation de l'espace: Réalités d'une apparence Juridique », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, n° 14 p.13, pp.13-21.

documents d'évaluation environnementale qui concernent tout ou partie de ces zones doivent mentionner expressément ladite zone.

Dans le cadre de la Loi brésilienne de 1981 relative à la politique environnementale, l'article 9 cite parmi les instruments de planification, la désignation des zones environnementales particulières, devant faire l'objet d'un dispositif spécifique dans l'ordonnancement juridique. Le Décret n°4.297 du 10 juillet 2002, établit les zones écologiques-économiques (ZEE)¹¹⁹³. Les zones écologiques-économiques sont des instruments de protection de l'environnement auxquels doivent se soumettre tous les processus de planification¹¹⁹⁴. La première Résolution du CONAMA qui a précisé les procédures de mise en œuvre de l'EIE, ne fait pas référence à ce type de zone, étant donné qu'elles n'avaient pas encore été mise en œuvre à l'époque. Dans le Décret de 2004, portant application de la Loi de 1988 sur la gestion intégrée des zones côtières, la prise en compte de ce type de zone est obligatoire en tant qu'instrument d'appui des politiques d'aménagement et d'obtention d'autorisation des licences d'utilisation du domaine public¹¹⁹⁵.

Dans la loi sénégalaise¹¹⁹⁶ comme dans la loi au Cap-Vert¹¹⁹⁷, il existe également un régime juridique pour les zones spéciales. Leur régime de protection est régi par des aménagements particuliers. Dans le cas de la loi sénégalaise, les zones de protection écologique, sont régies dans la première catégorie de règles relatives aux EIE, c'est-à-dire, faire l'objet d'étude approfondie.

Dans le cadre du Décret-loi de 2006 du Cap-Vert, les zones particulières sont qualifiées par le vocable englobant de « zone littorale vulnérable »¹¹⁹⁸. La Loi capverdienne de 2016, relative à l'élaboration des plans d'aménagement de la zone côtière et marine, donne davantage de détails sur les zones particulières et distingue les zones à risques compte tenu des activités et les zones de protection écologique et de conservation de la nature. Les documents d'EIE touchant ces zones doivent contenir cette mention particulière qui concerne la description de la zone et les mesures envisagées pour sa préservation¹¹⁹⁹.

¹¹⁹³ Décret n°4.297 du 10 juillet 2002, réglementant l'article 9 de la loi de 1981 relative à la politique nationale en matière environnementale, et qui établit les zones écologiques –économiques, JO du 11.7.2002.

¹¹⁹⁴ Art. 1 et 2, Décret de 2002.

¹¹⁹⁵ Art. 7-VII, Décret 2004 de mise en œuvre de la loi de 1988 sur la gestion intégrée des zones côtières.

¹¹⁹⁶ Les zones écologiquement fragiles et zones protégées prévues au point 12 de l'annexe I de la Loi de 2001 sénégalaise portant code de l'environnement.

¹¹⁹⁷ Les zones de conservation de la nature et de la biodiversité, prévues par l'article 21 du Décret-loi 2016 relatif à l'élaboration des plans d'aménagement de la zone côtière.

¹¹⁹⁸ Article 1-b et Annexe II, Décret-loi de 2006.

¹¹⁹⁹ Article 1, Décret-loi de 2006.

Certains ouvrages par leur impact significatif sur l'environnement font l'objet de la catégorie spéciale dite des « installations classées »¹²⁰⁰. Cette catégorie contient principalement les installations industrielles, usines, et lieux de production implantés de manière permanente sur le territoire. Régie par le droit de l'environnement et/ou les mesures de police spéciale, la législation des installations classées a pour domaine de prédilection les espaces terrestres. Parce qu'elles concernent des activités implantées de manières fixes porteuses de dangers vis-à-vis des habitants ou autres installations aux alentours. Le régime essentiel des activités soumises à la réglementation des installations classées, est celui de l'autorisation, l'enregistrement ou la déclaration préalable auprès des autorités compétentes. Ces traits généraux excluent a priori le milieu marin.

Les activités en mer sont pour l'essentiel temporaires, non fixes et en fonction de leur localisation ou de leur objet ne nécessitent pas nécessairement l'autorisation de l'autorité compétente. Cette exclusion n'est pas pour autant absolue. L'intensification, la diversification des usages en mer et surtout la proximité des habitations dans les zones côtières par exemple commandent de s'interroger sur l'intérêt d'étendre une telle catégorie au milieu marin.

Dans l'ensemble des législations étudiées relatives aux études d'impact aucune ne fait référence à une police des installations classées pour les activités relevant du milieu marin. Une des explications de ce silence voire de cette exclusion, repose sur l'instabilité de la notion même « d'installation » appliquée au secteur maritime et de la différenciation du statut juridique des espaces maritimes.

Dans le premier cas, c'est-à-dire, sur la notion d'installation en mer, il faut noter que l'appréhension de ce concept en droit maritime n'est pas unanime. Elle varie entre la distinction d'ouvrages fixes et d'ouvrages flottants¹²⁰¹. La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer évoque de manière générale le terme d'installation lorsqu'elle fait référence aux « îles artificielles, installations ou ouvrages¹²⁰² », pour préciser que ces ouvrages ne peuvent générer de mer territoriale¹²⁰³. Il s'agit donc pour la Convention d'apporter des précisions quant aux régimes juridiques des zones maritimes différenciées.

D'autres instruments internationaux font mention aux installations à travers la notion de navire. On prendra l'exemple des Règles de Lisbonne de 1987 relatives aux dommages et intérêts en matière d'abordage, qui considère le navire comme « tout bâtiment flottant, engin embarcation,

¹²⁰⁰ Jegouzo Yves, op.cit, p.521.

¹²⁰¹ GAUTIER Philippe et TASSIN Virginie J-M, « Les plates-Formes en Mer et le Droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 2013, n°59, vol.1, p. 187, pp.185–220.

¹²⁰² Voir dans les articles 56, § 1, b), i), article 60, article 80 et article 87, CCNUDM.

¹²⁰³ Article 60 § 8, CNUDM.

installation ou plate-forme de forage, apte ou non à la navigation¹²⁰⁴ ». Il apparaît ainsi que la notion d'installation demeure une notion floue voire confondue à celle de navire ou à d'autres formes d'ouvrage en mer. La conséquence de cette instabilité entretient une incertitude sur la possibilité de catégoriser par exemple les installations mobiles ou statiques dans le régime juridique des installations classées.

S'agissant, ensuite du statut de l'espace sur lequel se trouvent ces installations, il faut relever que le régime différencié des espaces maritimes complexifie la possibilité d'imposer aux exploitants de ces installations, les obligations propres au régime des installations classées notamment en fin d'exploitation. Même si la Convention sur le droit de la mer exige pour des raisons de sécurité maritime et de protection de l'environnement marin, que l'Etat côtier adopte des mesures de suivi depuis leur installation, au cours de leur gestion, jusqu'à leur démantèlement¹²⁰⁵, ces obligations peuvent être contournées par les exploitants pour éviter toute contrainte juridique vis-à-vis d'un Etat¹²⁰⁶. L'intérêt d'élaborer un régime des installations classées en mer reste pourtant urgent au moment où les usages se multiplient et prennent de plus en plus les formes traditionnelles des ouvrages industrielles terrestres.

En conclusion si l'EIE est nécessaire pour anticiper certaines incidences sur l'environnement, en mer elle demeure limitée. Ces limites relèvent à la fois des activités prévues dans le champ d'application d'une part, d'autre part l'EIE traditionnelle comporte des limites intrinsèques liées à son caractère sectoriel et ponctuel.

Dans le premier cas, on a pu au long de ces développements constater que les activités maritimes sont limitativement prévues dans les textes existants. Leur intégration dans le champ d'application n'est pas systématique et procède d'une interprétation extensive des instruments existants. S'agissant des limites intrinsèques de l'EIE traditionnelle, dans un Rapport adressé à la Commission européenne sur les liens entre l'EIE et l'EES ses auteurs en soulignant la spécificité de l'EIE ont relevé quelques-unes de ses limites. Le cadre procédural de sa mise en œuvre avec notamment l'absence de consultation du public en amont pendant les phases de dépistage des incidences environnementales, ou encore la non prise en compte de la spécificité du public concerné au moment de la consultation proprement dite ainsi que la non-imposition des mesures de surveillance obligatoire du milieu par le maître d'ouvrage, sont un élément de contestation de la légitimité démocratique dans le processus décisionnel¹²⁰⁷. Ce défaut remet en question non seulement la portée de la participation citoyenne dans les processus politiques ayant une incidence sur l'environnement, mais aussi, ne suffit pas à prendre en compte

¹²⁰⁴ Article 1 § 1, Règles de Lisbonne du 11 avril 1987 sur la fixation des dommages-intérêts après abordage, adoptées à Bruxelles, le 11 avril 1987 par l'OMI, voir sur : <http://www.fortunes-de-mer.com/mer/images/documents%20pdf/legislation/Internationale/Lisbon%20Rules%201987%20FR.pdf>

¹²⁰⁵ Article 60 § 3, CNUDM.

¹²⁰⁶ Une installation mobile abandonnée en haute mer par exemple.

¹²⁰⁷ SHEATE William et al., "relationship between EIA and SEA Directives", *final report to European Commission*, 2005, 113 p., p. 25.

suffisamment tôt les incidences sur l'environnement des projets et des ouvrages. Il est constant que lorsque la participation s'opère uniquement au moment la validation du projet, d'une part cette phase restreint le champ du public autorisé à participer, en se limitant uniquement aux acteurs directement concernés. De plus, cette participation se contente d'analyser les incidences sur l'environnement uniquement en fonction des questions individuelles soulevées par les acteurs directement concernés.

Sur le plan écologique, l'EIE traditionnelle est particulièrement restreint à la fois dans sa dimension spatiale cantonnée à la dimension du projet, mais aussi sur les composantes écologiques prise en compte dans cette dimension. L'autorisation administrative validant la mise en œuvre de l'activité ou du projet se focalise sur quelques éléments de l'environnement identifiés aux seules zones réceptacles de l'activité.

Ces limites de l'EIE sont particulièrement vraies en milieu marin. En tant qu'espace unifié, sans frontière physique comme le milieu terrestre, la sectorisation rime à contre-courant de ce milieu particulier. L'approche sectorielle de l'EIE est insuffisante pour empêcher les courants marins de diffuser les turpitudes des activités aux seuls espaces dans lesquels elles sont localisées. La continuité naturelle du milieu marin est à l'évidence la différence fondamentale entre le milieu marin et le milieu terrestre. Protéger un espace unifié en se cantonnant aux seules zones réceptacles de l'activité ou de l'aménagement projeté, demeure perfectible. Il est évident que la protection efficace de l'environnement passe par une vision prospective, soumise à une étude d'impact stratégique.

Section 2 : L'évaluation environnementale stratégique dans la PSM, un palliatif aux insuffisances de l'EIE

Plusieurs définitions de l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) ont été proposées par la doctrine¹²⁰⁸. Barry Saddler dans un rapport publié dès 1996, définissait l'EES comme le processus formalisé, systématique et exhaustif d'identification et d'évaluation des conséquences sur l'environnement des politiques, plans ou programmes proposés pour s'assurer qu'ils sont totalement inclus et abordés de manière appropriée au stade le plus anticipé possible de la prise de décision au niveau des considérations économiques et sociales¹²⁰⁹. Therivel en

¹²⁰⁸ THERIVEL Riki, "Strategic Environmental Assessment: An Overview", in "Strategic Environmental Assessment in action", London, Routledge, 2^{ème} Edition, 2012, p. 19, pp.19-31, pp. 384.

¹²⁰⁹ Saddler Barry, "International study of the effectiveness of environmental assessment: final report: environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance", Minister of Supply and Services Canada, 1996, 248 p.

Saddler définit l'EIS comme le processus formalisé, systématique et exhaustif d'identification et d'évaluation des conséquences sur l'environnement des politiques, plans ou programmes proposés pour s'assurer qu'ils sont totalement inclus et abordés de manière appropriée au stade le plus anticipé possible de la prise de décision au niveau des considérations économiques et sociales.

2010 a également donné une définition très proche de celle de Saddler en y prévoyant un champ d'application plus étendu. Il considère l'EES comme le « processus formel, systématique et complet d'évaluation des impacts environnementaux d'une politique, d'un plan ou d'un programme et de ses alternatives, y compris la préparation d'un rapport contenant les conclusions de l'évaluation, en les utilisant dans un processus de prise de décision publiquement responsable¹²¹⁰ ». Le Protocole à la Convention d'Espoo¹²¹¹, premier instrument à vocation universelle en la matière¹²¹², est resté très proche de la définition de Saddler. L'article 2 (6) définit l'évaluation stratégique environnementale comme « l'évaluation des effets probables sur l'environnement, y compris sur la santé, qui comprend la délimitation du champ d'un rapport environnemental et son élaboration, la mise en œuvre d'un processus de participation et de consultation du public et la prise en compte du rapport environnemental et des résultats du processus de participation et de consultation du public dans un plan ou programme ». L'adoption de ce Protocole est le fruit d'une lente évolution qui participe de « l'approfondissement¹²¹³ » de la technique de l'étude d'impact sectorielle. Ce nouveau texte instaure une dynamique nouvelle pour la structuration du pilier procédural du droit de l'environnement. Par le couplage entre EES et sa précédente EIE, la décision publique en matière environnementale s'enrichit d'outils procéduraux qui participent à divers stades du processus de planification à ce que la décision publique soit fondée sur un diagnostic environnemental davantage pertinent.

L'article 14 de la Convention sur la Diversité Biologique par exemple en imposant la réalisation d'une étude d'impact consacre en deux paragraphes l'EIE (art. 14 a) et l'EES (art.14 b). Une approche qu'on retrouve dans les lois nationales notamment au Sénégal¹²¹⁴. Selon l'Association Internationale d'Evaluation d'Impact Environnemental (AIEE), l'EES est une mesure « proactive » qui analyse les politiques publiques dans la durabilité, tandis que l'EIE est une mesure « réactive » qui répond à une anticipation des incidences sur l'environnement d'un projet ou d'un ouvrage ponctuel¹²¹⁵. En revanche, si de par son énoncé, le champ d'application de l'EES se comprend presque intuitivement, en ce qu'il concerne la prise en compte des effets

¹²¹⁰ THERIVEL Rikki, op.cit, p.19.

¹²¹¹ Op.cit.

¹²¹² Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale, dénommé « Protocole de Kiev », signé le 21 mai 2003 à Kiev (Ukraine), entré en vigueur le 11 juillet 2010.

¹²¹³ AUSTIN Tristan, *L'évaluation environnementale des plans et programmes : vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Thèse de droit, Université de Limoges, 2015, 1214 p., p. 67, voir, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01585056>

¹²¹⁴ Voir infra.

¹²¹⁵ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Commission néerlandaise d'évaluation Environnemental, « La diversité biologique dans l'évaluation de l'impact, document de base de la décision VIII/28 de la CDB : Lignes directrices volontaires sur l'évaluation de l'impact tenant compte de la diversité biologique », Montréal, Canada, 2006, Cahier technique n°26, 89 p., p. 50.

sur l'environnement très en amont sur les politiques publiques globales¹²¹⁶, ce champ d'application n'est pas clairement stabilisé. L'analyse de la perspective de l'incorporation de la PSM dans le champ d'application de la PSM vise un objectif : à savoir celui d'étudier à partir des instruments existants comment la PSM peut être incluse dans ce champ d'application de l'EES. Si dans le cadre européen la Directive 2014/89 impose expressément aux Etats membres de réaliser une EES lors de l'élaboration de la PSM en se fondant sur les instruments européens existants (**Paragraphe 1**), la non ratification par le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil du Protocole de Kiev par exemple interroge d'abord sur l'existence ou non d'un cadre juridique national relatif à cette mesure (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le cadre international et européen de l'EES, un processus dynamique ouvert à la PSM

A l'échelle internationale, l'adoption du Protocole de Kiev a marqué un tournant majeur dans la consécration d'un cadre juridique pour l'EES. Le pendant européen de ce Protocole est incarné par la Directive de l'Union européenne 2001/42¹²¹⁷, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Ces deux textes sont sensiblement identiques et constituent à l'échelle de l'UE la base juridique de l'EES.

Alors que ces textes ont pour objet d'assurer une protection élevée de l'environnement y compris la santé, les notions de plan et programme ne sont définis qu'en termes lacunaires. L'article 2 du Protocole de Kiev considère que « les plans et programmes désignent les plans et programmes ainsi que les modifications y relatives, (lesquelles doivent être) prescrites par des dispositions législatives ou réglementaires ; et font l'objet d'un processus d'élaboration et/ou d'adoption par une autorité ». La Directive de l'Union européenne reprend dans son article 2 la même définition que celle du Protocole de Kiev. Autant dire que ces définitions sont silencieuses sur le contenu de cette notion en ce qu'elles emploient les mêmes termes pour les qualifier¹²¹⁸. On peut d'emblée relever les critères d'exclusion de certains plan et programmes du champ d'application de l'EES. Les plans et programmes visés par les deux textes concernent des plans et programmes émanant des personnes privées¹²¹⁹. Sont également exclus les plans

¹²¹⁶ SHEATE Willam et., op.cit. p.26.

¹²¹⁷ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE L 197, 21.7.2001, p. 30–37

¹²¹⁸ SHEATE William, op.cit, p. 18.

¹²¹⁹ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur l'application et l'effectivité de la Directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (directive 2001/42/CE), Bruxelles le 14.9.2009, COM(2009), 469 final, point 3.2.

concernant la défense nationale ou la protection civile et les plans financiers¹²²⁰. De plus, ces plans et programmes doivent être susceptibles de produire des incidences « notables » sur l'environnement. Mais le contenu de la notion de plan et programme entretient encore beaucoup de flou¹²²¹. Et c'est bien l'embarras pour l'analyse d'un instrument dont l'objet n'est pas clairement identifié.

Dans le Rapport publié par la Commission européenne de 2009 pour la mise en œuvre de la Directive de 2001/42 sur l'EES, il est rappelé que les termes de plans et programmes ne sont pas des synonymes mais peuvent dans diverses situations se recouper¹²²². Le mutisme de ces deux textes sur le contenu des notions de plans ou programmes induit à l'évidence à des interprétations différentes des documents devant faire l'objet d'EES. Lors du premier examen de l'application du Protocole de Kiev pour la période de 2010 à 2012, la réunion des Parties a ainsi pu relever que les législations nationales reprenaient soit systématiquement les expressions standards du texte¹²²³ ou procédaient à quelques modulations sans apporter de précisions substantielles sur la notion¹²²⁴.

La Commission européenne dans le rapport relatif à la mise en œuvre de la Directive de 2001/42, a prôné pour ses Etats membres une interprétation étendue de la notion de plan et programme¹²²⁵. Elle propose par analogie de la position de la jurisprudence européenne dans l'affaire C72/95 Kraaijeveld¹²²⁶, où la CJUE avait interprété de manière extensive la notion de « projet », dans le cadre de la Directive 85/337 relative à l'EIE, que compte tenu des « similitudes conceptuelles » entre l'EIE et l'EES, les Etats membres puissent (toujours) envisager l'évaluation stratégique pour toute « action future » ayant une « incidence notable sur l'environnement¹²²⁷ ».

Finalement, cette incitation à une interprétation extensive des plans et programmes revient à la rapprocher de leur sens découlant du langage commun. Selon le dictionnaire de l'académie française, les plans et programmes peuvent selon le contexte être employés comme synonymes. Le programme ou le plan renvoie à « l'écrit donnant le détail d'un évènement », (programme d'un concert, d'un spectacle, d'une réunion, etc.). Par extension, il peut s'agir de « l'exposé ou de principes ou d'idées, de l'énumération des réformes, des mesures projetées par un

¹²²⁰ Art. 4 alinéa 5 a et b, Protocole de Kiev

¹²²¹ Aoustin Tristan, op.cit p. 124.

¹²²² Rapport de la Commission européenne, op.cit, point 3.3.

¹²²³ LEBRETON Jean Pierre, « L'étude environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, Juillet-Août 2008, p.634.

¹²²⁴ CEE-ONU, Premier examen de l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale (2010-2012), Genève 2015, p. 3.

¹²²⁵ Guide de la Commission européenne 3.3

¹²²⁶ CJUE, Aff. C-72/95 du 24 octobre 1996, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. C. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Répertoire de Jurisprudence, 1996 I-05403.

¹²²⁷ Guide de la Commission européenne 3.4.

gouvernement¹²²⁸ ». L'idée qui se dégage de ce sens commun est qu'elle considère comme plan ou programme l'acte formel ou le document de l'autorité publique qui expose les articulations d'une politique publique dans divers domaines.

Sur la base de ces éclairages, il est plus aisé d'analyser et d'interpréter le champ d'application prévu par le Protocole de Kiev et de la Directive européenne. Ces textes tout comme pour l'EIE sectorielle, distinguent deux types de plans et programmes soumis à EES. Les plans et programmes systématiquement soumis à évaluation stratégique et ceux qui relèvent d'une analyse au cas par cas. Cette distinction fait présumer que les plans et programmes de la première catégorie ont une incidence irréfragable sur l'environnement, tandis que pour la seconde catégorie, cette incidence ne se présume pas et répond à un nombre de critères préalables définis dans les annexes. La question est par conséquent de savoir à quelle catégorie la PSM peut-elle être incorporée ?

L'identification de la liste des activités énumérées dans les différentes catégories fait ressortir un premier constat : très peu de plans et programmes intéressant le secteur maritime sont automatiquement soumis à l'EES. Ce qui par hypothèse suppose que les plans du secteur maritime constituent des objets conditionnels du champ d'application de l'EES (**A**). L'adoption par l'UE de la Directive de 2014/89 sur la PEM, laquelle directive vise expressément la directive de 2001/42/CE sur l'EES, fait intégrer ce nouveau processus dans le champ d'application systématique de l'EES (**B**).

A- Un champ d'application conditionnel pour les plans et programmes du secteur maritime dans le Protocole de Kiev et la Directive 2001/42/CE

Le champ d'application des activités soumises EES est prévu dans les articles 4 du Protocole Kiev et à l'article 3 de la Directive 2001/42 de l'Union européenne. Ces articles procèdent d'une philosophie à la fois « pragmatique » et « permissive »¹²²⁹. Ils distinguent les domaines systématiquement soumis à EES de ceux qui ne postulent à cette exigence que sous la condition de leur incidence notable sur l'environnement (**1**). Par la globalité des domaines maritimes qu'embrasse la PSM, son incorporation au champ d'application systématique de l'EES paraît inéluctable (**2**).

¹²²⁸ Dictionnaire de l'académie française 8^{ème} édition, 1935, CNRS et Université de Lorraine, entré « plan », « programme », consultable sur : <https://academie.atilf.fr/8/>

¹²²⁹ AUSTIN Tristan, op.cit, p. 539.

Dans le paragraphe 2, du Protocole de Kiev consacré au champ d'application des plans et programmes systématiquement soumis à évaluation stratégique environnementale, on dénote un tropisme d'activités terrestres. Les plans et programmes concernent diverses politiques sectorielles à l'instar de l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, ou encore le tourisme. La liste est détaillée à l'annexe I du Protocole. Dans cette liste les plans sectoriels relevant du milieu marin concernent la pêche ou encore les « installations de production d'hydrocarbures en mer » (Point 15, Annexe 1). A cet égard, le Protocole n'innove pas véritablement, ces domaines étant déjà prévus en matière sectorielle dans le cadre de l'EIE¹²³⁰. Sur le point de vue quantitatif, la liste des plans et programmes est particulièrement large s'agissant de l'aménagement terrestre notamment en matière d'urbanisme. Le secteur maritime occupe une place marginale dans le champ d'application systématique de l'EES. Cette marginalité véhicule d'une part des incertitudes sur la possibilité de soumettre d'autres plans et programmes maritimes dont l'incidence sur l'environnement est avérée, à l'exigence de l'EES¹²³¹, d'autre part à l'incorporation de la PSM dans cette liste. La seule alternative qu'offre le Protocole de Kiev pour les plans du secteur maritime résulte de la deuxième catégorie à laquelle le Protocole envisage leur éligibilité à l'évaluation stratégique sur la base de certains critères énoncés dans les annexes¹²³². Les critères prévus l'annexe III concernent à la fois le contenu du plan, les objectifs poursuivis par ces plans et leur articulation avec d'autres plans existants (Point 1 annexe III). Ils recourent les aspects géographiques et écologiques, en ce qui concernent les zones susceptibles d'être affectés de manière notable, du caractère transfrontalier et les aspects techniques lorsque ces plans affectent d'autres projets ou activités. Autant dire que ces critères sont particulièrement ouverts. Les critères peuvent être pris en compte individuellement ou de manière cumulative. Par ailleurs, une incertitude perdure sur l'étendue de la notion d'incidences notables sur l'environnement, énoncée comme « standard juridique » de l'évaluation environnementale¹²³³.

En effet, si l'incidence sur l'environnement, ou sa désignation amplifiée par l'adjonction de l'adjectif « notable », est le fondement même de la procédure d'évaluation environnementale¹²³⁴, son étendue peut recouvrir un champ d'application centré sur la protection de la nature stricto sensu, ou s'étendre aux aspects plus dilaté de l'environnement tels

¹²³⁰ Voir supra.

¹²³¹ HALPERN Benjamin S. et al., "Managing for Cumulative Impacts in Ecosystem-Based Management through Ocean Zoning", *Ocean & Coastal Management*, 2008, n°51, vol.3, p. 2004, pp. 203–211.

¹²³² Art. 5, Protocole de Kiev.

¹²³³ Aoustin Tristan, op.cit, p. 120.

¹²³⁴ NAIM Gesbert E., *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2019, 290 p., p. 170.

que la santé. A cet égard, un décalage s'opère entre le Protocole de Kiev et la Directive 2000/42/CE. Dans l'article 2 (7) du Protocole de Kiev, les effets sur l'environnement comprennent « l'environnement, y compris la santé de l'homme, la flore, la faune, la diversité biologique, les sols, le climat, l'air, l'eau, les paysages, les sites naturels, les biens matériels, le patrimoine culturel, et l'interaction entre ces facteurs ». La Directive 2000/42/CE ne procède pas à pareille énumération. Dans son article 3 (2.b), elle se contente de mentionner que l'EES « est effectuée pour tous les plans et programmes, pour lesquels étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites [protégés], une évaluation est requise en vertu de l'article 6 et 7 de la directive 92/43/CEE ». Il est par conséquent apparent que l'incidence visée par la Directive 2000/42/CE ne concerne que la protection de l'environnement stricto sensu, tandis qu'à l'inverse selon le Protocole le domaine incidences est plus large et augure l'incorporation d'une diversité de plans et programmes.

2- La PSM, un processus répondant aux critères d'incorporation dans le champ d'application du Protocole de Kiev

L'annexe 2 du Protocole de Kiev contrairement à son annexe I contient une liste de plans et programmes relevant directement d'activités du milieu marin. Il s'agit de « la pisciculture intensive (point 6 annexe 2), les installations destinées à la production d'énergie hydroélectrique (point 14 annexe 2), les installations destinées à l'exploitation de l'énergie éolienne pour la production d'énergie (parcs éoliens) (point 15 annexe 2), l'extraction de minéraux par dragage marin ou fluvial (point 19 annexe 2), la construction de ports et d'installations portuaires, y compris de ports de pêche, non visée à l'annexe I (point 68 annexe 2), la construction de voies navigables et de ports de navigation intérieure, non visée à l'annexe I (point 69 annexe 2), les ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports, non visés à l'annexe I (point 70 annexe 2), les ouvrages côtiers destinés à combattre l'érosion et travaux maritimes capables de modifier la côte par la construction, par exemple, de digues, de môles, de jetées et d'autres ouvrages de défense contre la mer, à l'exclusion de l'entretien et de la reconstruction de ces ouvrages (point 81 annexe 2), ports de plaisance (point 84 annexe 2) ».

Ces activités sont envisagées dans leur aspect sectoriel. L'émergence récente de la planification spatiale parmi les politiques publiques relatives au milieu marin est une opportunité d'envisager

son incorporation dans le champ d'application de l'EES¹²³⁵. Plusieurs critères justifient cet alignement.

Sur le point de vue écologique, la PSM en tant que processus de mise en cohérence des différents usages en mer doit pouvoir intégrer les effets cumulés de ces usages sur l'environnement¹²³⁶. Cette prise en compte des effets cumulés sur l'environnement est le fondement même de l'EES¹²³⁷. De plus, l'EES est une mesure qui facilite l'application de l'exigence d'intégration environnementale¹²³⁸. Enfin, Dans le contexte transfrontalier, EES crée un cadre de dialogue entre différents acteurs étatiques. Elle permet ainsi de ne plus se contenter du seul cadre des frontières politiques des espaces marins, pour intégrer la dimension écosystémique¹²³⁹. Plusieurs exemples de planifications transfrontalières ont déjà été mis en avant dans les mers régionales ou dans le cadre de relations bilatérales¹²⁴⁰. Cette importance de l'EES dans le cadre de la PSM impose inéluctablement que les plans issus de la PSM ne soient pas objet du Protocole de Kiev par la seule interprétation permissive que propose ce texte, mais soit érigée dans le champ d'application automatique de ce texte.

B- La PSM et le champ d'application de l'EES dans la Directive 2014/89/UE

La Directive 2014/89 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime en Europe prévoit la possibilité de soumettre les plans issus de la PSM à l'exigence d'EES conformément à la Directive de 2001/42. La rédaction de la Directive de 2014/89 est assez ambiguë et son interprétation montre que le texte s'inscrit dans la continuité du Protocole de Kiev s'agissant de la catégorie des plans et programmes non systématiquement soumises à EES (1). Les récentes interprétations de la Cour de Justice de l'Union européenne démontrent une véritable généralisation des processus politiques désormais soumis à EES. Ce mouvement est à

¹²³⁵ SALVADOR Santiago, GIMENO Luis, et SANZ LARRUGA F. Javier, "The Influence of Regulatory Framework on Environmental Impact Assessment in the Development of Offshore Wind Farms in Spain: Issues, Challenges and Solutions", *Ocean & Coastal Management*, 2018, n°161, p. 173, pp.165–176.

¹²³⁶ STELZENMUELLER Vanessa et al., "Practical Tools to Support Marine Spatial Planning: A Review and Some Prototype Tools", *Marine Policy*, 2013, vol. 38, pp. 214–227; MacDonald Lee H., "Evaluating and Managing Cumulative Effects: Process and Constraints", *Environmental Management*, 2000, n°26, vol.3, pp.299–315.

¹²³⁷ THERIVEL Riki et al., "Strategic Environmental Assessment", op.cit.; Bina Olivia, "Strategic Environmental Assessment" in Jordan Andrew J. et Lenschow Andrea (eds.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating Environment for Sustainability*, Edward Elgar Publishing, 2009, pp. 356, pp.134–157; Sadler Barry, "Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions", op.cit.

¹²³⁸ MASCARENHAS Andre et al., "Integration of ecosystem services in spatial planning: A Survey on Regional Planners views", *Landscape Ecology*, 2014, n°29, vol.8, p. 1288, pp.1287–1300.

¹²³⁹ Ibid.; DOUVERE Fanny, "The Importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management", op.cit.; CROWDER Larry et ELLIOTT Norse, "Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning", op.cit, p.772; QUEFFELEC Betty, "Planification de l'espace maritime et approche écosystémique en contexte transfrontalier: Illustration Franco-Belge", op.cit.

¹²⁴⁰ BACKER Hermanni, "Transboundary maritime spatial planning: A Baltic sea perspective", *Journal of Coastal Conservation*, 2011, n°15, vol.2, p. 279, pp. 279–289; QUEFFELEC Betty, op.cit.

l'évidence une ouverture vers une soumission systématique de plusieurs processus publics de grandes ampleurs y compris la PSM, à l'exigence d'EES (2).

1- La PSM objet conditionnel d'EES, une continuité avec le Protocole de Kiev

Le considérant 23 de la Directive 2014/89 dispose que « lorsque les plans de planification de l'espace maritime sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il convient qu'ils soient soumis à la directive 2001/42/CE... ». Le texte continue et précise dans ses passages suivants que « lorsque (ces plans) comprennent les sites Natura 2000, ladite évaluation peut être combinée avec les exigences de l'article 6 de la directive 92/43/CEE afin d'éviter une duplication des évaluations ». En dehors de ces seules références, la Directive 2014/89 n'évoque pas à d'autres occasions l'exigence de soumettre les plans issus de la PSM à l'EES y compris dans son article 4 consacré à « l'établissement et à la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime ».

Deux interprétations du Considérant 23 de la Directive de 2014/89 sont possibles. La première hypothèse étant de savoir si l'énonciation de la possibilité de recourir à la Directive 2001/42/CE comme base de l'EES procède d'une obligation ou d'une simple incitation des parties à se fonder potentiellement sur ce texte ? En effet, les considérants contiennent les motivations du dispositif énoncé dans les articles de la Directive. Ils annoncent de manière sommaire les éléments qui seront développés dans la partie normative du texte. Cependant, le Considérant 23 qui évoque la question de l'EES n'est détaillé dans aucun article de la Directive 2014/89/CE. On pourrait déduire de ce silence que la référence à la Directive 2001/42/CE ne serait qu'indicative.

La deuxième hypothèse serait que la réalisation d'une EES fondée sur la Directive 2001/42/CE est une véritable obligation qui incorpore par renvoi, la PSM dans le champ d'application de l'EES. Cette dernière hypothèse semble être la plus pertinente et qui s'imposerait de fait. En effet, le Considérant 23 dans ses lignes finales énonce que lorsque les plans découlant de la PSM ont une incidence notable sur les espaces comprenant des sites Natura 2000, « il convient qu'ils soient soumis à la Directive 2001/42/CE... ladite évaluation environnementale [pouvant] être combinée avec les exigences de l'article 6 de la directive 92/43/CEE afin d'éviter une duplication des évaluations ». La confrontation des plans issus de la PSM à des sites déjà protégés par une autre directive en l'occurrence la directive 92/43/CEE, fait de la prise en compte de l'EES non pas une simple incitation, mais une obligation de prise en compte d'un instrument normatif. Reste à déterminer à quelle catégorie les plans de la PSM doivent être intégrés dans le champ d'application de la Directive 2001/42/CE. Autrement dit, les plans de

PSM doivent-ils faire partie de la nomenclature systématique du champ d'application de l'EES ou doivent-ils relever d'une analyse au cas par cas ?

L'approche essentiellement écologique de l'incidence sur l'environnement prônée par la Directive 2001/42/CE, offre un champ d'interprétation moins étendu que le Protocole de Kiev. A cet égard, on peut craindre que l'interprétation sur la base de l'incidence environnementale des plans de la PSM n'emporte pas suffisamment de garantie sur l'application systématique des plans de PSM à la Directive 2001/42/CE. On peut regretter que la Directive 2014/89 ne soit pas aller plus loin en consacrant directement l'obligation systématique de réaliser une EES pour les plans de PSM. Son énonciation par déduction entretient le risque que les plans issus de la PSM n'impliquant pas des sites protégés ne soient pas systématiquement soumis à EES.

2- Vers une application systématique de l'EES de tous les plans et programmes

La CJUE s'est à plusieurs reprises prononcées sur l'application de l'article 3 de la Directive 2001/42 relatif au champ d'application de l'EES. Sans revenir sur l'ensemble des affaires dans lesquelles elle s'est prononcée, l'analyse de quelques-unes de ses décisions suffira à expliquer la position de la Cour en la matière.

L'affaire C-463/11 introduite par l'Allemagne (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg), dans le cadre d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 3, paragraphes 4 et 5, de la directive 2001/42/CE est édifiante. Cette affaire est relative à une demande présentée à l'occasion d'un différend opposant L et M, une commune, au sujet de la validité d'un plan de construction qui a été élaboré sans la réalisation d'une évaluation environnementale au titre de la directive 2001/42/CE¹²⁴¹. La Cour dans sa décision rappelle à titre liminaire l'objectif de la

¹²⁴¹ Selon les faits de cette affaire, en 2005, M décide d'élaborer un plan de construction pour une zone d'une superficie de 37806m² dans le cadre d'une opération de planification urbaine. Ce projet soulève les contestations de L et de plusieurs participants au cours de la procédure d'enquête publique, pour des motifs d'atteinte à l'environnement. En 2008, M va retenir ce projet, mais pour une superficie plus petite en la soumettant à la procédure d'adoption simplifiée conformément à l'article 13 bis du Baugesetzbuch (code du bâtiment). Selon cette procédure accélérée, les plans en dessous d'un certain seuil de superficie ne sont pas soumis à évaluation environnementale. A l'occasion d'une nouvelle enquête publique, L va réitérer ses objections. Sans procéder à une évaluation environnementale, le plan sera adopté par M en tant que « plan de construction de développement interne », par règlement municipal en juillet 2008. L va tenter un recours en contestation de la légalité dudit plan en juillet 2009 devant la juridiction de renvoi. Il argue d'une part que l'étendue de ce plan touche une zone extérieure à l'agglomération et à ce titre ne pourrait être qualifié de « plan de construction de développement interne ». Qu'à ce titre cette qualification erronée, suffit à justifier la soumission de ce plan à évaluation d'impact. M pour sa part, soutient que malgré cette qualification erronée, l'article 214, paragraphe 2 bis, point 1 de la même loi, prévoit que cette condition qualitative est sans incidence sur la validité du plan. Dans cette condition la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et poser la question préjudicielle à la CJUE afin de savoir si un État membre excède-t-il les limites de sa marge d'appréciation en application de l'article 3, paragraphes 4 et 5, de la Directive 2001/42/CEE, lorsque, dans le cadre de sa législation l'appréciation erronée de la condition qualitative d'un plan est sans incidence sur la validité de ce plan celui-ci. Affaire C-463/11, du 18 avril 2013, L. c/ M, Recueil général : EU:C:2013:247.

Directive 2001/42/CE énoncé dans son article 1^{er}, qui consiste à « soumettre les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, lors de leur élaboration et avant leur adoption, à une évaluation environnementale¹²⁴² ». Elle précise à cet égard, qu'une disposition nationale adoptée dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 3, ne doit pas porter atteinte à l'effet utile de la Directive¹²⁴³. Une telle disposition nationale qui contrevient à cet « effet utile » est contraire à l'objectif de la Directive¹²⁴⁴. L'élément majeur qui se dégage de cet arrêt est le fondement général sur lequel s'appuie la Cour pour rendre sa décision. Il s'agit finalement d'une interprétation partant de la finalité de la Directive 2001/42/CE. Et la Cour rappelle à juste titre que si les Etats membres disposent de la possibilité d'apprécier au cas par cas les plans et programmes devant faire l'objet d'EES, cette faculté ne saurait porter atteinte à l'objectif finaliste, consistant à anticiper les incidences sur l'environnement des plans et programmes même lorsqu'il s'agit de plan d'une nature particulière, en l'occurrence un plan portant sur une petite zone.

Depuis lors la Cour a continué dans cette lancée en imposant l'extension de la notion de plan et programme aux actes normatifs portant autorisation des plans et programmes soumis à EES¹²⁴⁵. Le Gouvernement français, intervenant volontaire dans l'affaire *Patrice D'Oultremont e.a. c/ Région wallonne*, au sujet de la soumission d'un acte réglementaire à la procédure d'impact stratégique, a soutenu la Région Wallonne, en argumentant que l'arrêté querellé constitue une « réglementation générale », et à ce titre ne fait pas partie de la notion de plan et programme au sens de l'article 2 de la Directive 2001/42/CE¹²⁴⁶. La Cour a rejeté cet argumentaire en se fondant sur deux interprétations. D'une part, elle précise que conformément à l'article 2 (a) de la Directive de 2001/42/CE consacrée à la définition de la notion de plan et programme, ceux-ci (les plans et programmes), peuvent « recourir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire ». Elle donne d'autre part une définition plus détaillée du plan et programme et considère qu'ils se rapportent à « tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement¹²⁴⁷ ».

Enfin, le récent arrêt opposant à nouveau la Région de Wallonne et Raoul Thybaut, Johnny De Coster, Frédéric Romain, pour des faits similaires relatifs à un Règlement régional d'urbanisme,

¹²⁴² Paragraphe 31

¹²⁴³ Paragraphes 35, 38 et 39

¹²⁴⁴ Paragraphe 42.

¹²⁴⁵ Voir notamment dans l'affaire C-290/15, *Patrice D'Oultremont e.a. c/ Région wallonne*, du 27 octobre 2016.

¹²⁴⁶ Paragraphe 51.

¹²⁴⁷ Paragraphe 49.

s'est également soldé par les mêmes positions que la Cour dans son arrêt *Patrice D'Oultremont*¹²⁴⁸.

Au regard de ces interprétations de la CJUE, il est constant que même si les plans issus de la PSM ne sont pas systématiquement éligibles au champ d'application de l'EES au sens de la réglementation européenne, les évolutions jurisprudentielles en la matière conduisent inéluctablement vers cette automaticité.

Paragraphe 2 : L'élaboration progressive d'un cadre juridique pour l'EES au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil, une opportunité pour la prise en compte de l'environnement dans la PSM

La consécration d'un cadre juridique pour l'EES au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil est processus encore embryonnaire. Si au Sénégal il existe un cadre formel de l'exigence de réaliser une EES, cette démarche n'est pas encore à son aboutissement **(A)**. Au Cap-Vert et au Brésil, cette dynamique est encore moins ancrée du fait de l'absence de cadre juridique relatif à l'EES **(B)**.

A- La reconnaissance formelle d'un cadre juridique pour l'EES au Sénégal

La Loi sénégalaise de 2001 portant Code de l'environnement dans son chapitre V relatif à l'étude d'impact consacre dans le même temps l'EES. Tout comme l'EIE traditionnelle, le régime d'application de cette mesure relève du cadre réglementaire. Un cadre réglementaire qui malheureusement n'est encore pas adopté **(1)**. Ce manque de mesure réglementaire pourrait susciter une interprétation générale des perspectives de mise en œuvre de ce dispositif en se fondant sur les grandes lignes définies par le Code de l'environnement. Pour autant, en l'absence de cadre réglementaire qui permet de spécifier le régime juridique d'application de l'EES, réduit cette obligation légale en simple mesure incitative **(2)**.

1- La loi sur portant code de l'environnement, base juridique de l'EES

L'article L48 de la Loi sénégalaise de 2001 portant Code de l'environnement dispose que « Tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, de

¹²⁴⁸ Affaire C-160/17, Raoul Thybaut, Johnny De Coster, Frédéric Romain c/ Région wallonne, 7 juin 2018, Recueil général EU:C:2018:401.

même que les politiques, les plans, les programmes, les études régionales et sectorielles devront faire l'objet d'une évaluation environnementale ». Le paragraphe 4 du même article spécifie le cas de l'EES. Ce paragraphe prévoit la mise en œuvre de l'évaluation stratégique « pour les décisions prises dans le cadre des politiques, les plans, programmes et études sectorielles ». Ces décisions publiques, plans et programmes et études sectorielles, constituent le champ d'application de l'EES. Contrairement à l'approche du droit européen où les actes réglementaires n'entrent que progressivement dans le champ d'application de l'EES grâce à l'interprétation de la CJUE, le droit sénégalais soumet explicitement ces actes à l'exigence d'EES. Ces deux approches (droit de l'union européenne et loi sénégalaise), envisagent de manière extensive les domaines concernés par cette EES. Tandis que l'approche européenne opère par un système à la fois de nomenclature et d'analyse au cas par cas, le Code de l'environnement sénégalais énonce de manière générale les éléments et secteurs devant faire l'objet d'EES. On peut cependant s'interroger sur la formulation de la Loi de 2001, lorsqu'elle évoque les actes de l'autorité publique devant faire l'objet de l'EES. Par l'emploi des termes « décisions prises dans le cadre de politique », le paragraphe 4 de l'article L48 ne renseigne pas sur l'ampleur ou le domaine auquel se rapportent lesdites décisions. Faut-il inclure toutes les décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement quel que soit leur domaine ? En l'absence de cadre réglementaire précisant les conditions d'application de cette EES, cette mesure demeure une simple énonciation creuse, non gageure de la pérennité juridique de l'EES.

2- L'EES réduit en simple mesure incitative

Le Décret n° 2001-282, portant application de la Loi 2001 relatif à l'environnement traite dans son titre II des modalités d'application de l'EIE. Alors que la Loi consacre trois formes d'évaluation environnementale, à savoir l'EIE, l'EES et l'audit environnemental, l'ensemble des dispositions réglementaires consacrées au chapitre d'étude d'impact ne traite que de l'EIE traditionnelle¹²⁴⁹. L'absence de règle définissant les conditions de mise en œuvre de l'EES est surprenante. Le cadre général prévu par le paragraphe 4 de l'article L48 soulève en effet, plusieurs interrogations, à la fois sur le sens et le contenu que le législateur sénégalais souhaiterait donner aux notions identifiées comme objet de l'EES. L'importance de l'EES est essentielle voir inéluctable pour la mise en œuvre du processus de planification. Cette importance déjà démontrée par rapport à la protection de l'environnement¹²⁵⁰, l'est également sur le plan financier. La Banque Mondiale par exemple fait de la réalisation d'une EES une

¹²⁴⁹ Art. R 38 à 41, Code de l'environnement sénégalais, op.cit.

¹²⁵⁰ Supra.

condition préalable d'obtention des financements des projets¹²⁵¹. Cette condition est un élément de motivation des pays de la zone tropicale vers l'adoption d'un instrument relatif à cette problématique. Une construction juridique qui s'opère parfois au forceps dont on peut d'ailleurs relever plus un caractère déclaratoire que normatif.

B- Le cadre brésilien et capverdien, un processus à petits pas

Le Brésil (1) et le Cap-Vert (2) ne disposent pas à l'heure actuelle d'instrument spécifique consacré à l'EES. Sous l'influence de la tendance internationale et des bailleurs de fonds ces deux pays s'engagent progressivement vers l'adoption d'un cadre législatif relatif à la matière.

1- Les démarches brésiliennes vers un instrument relatif à l'EES

L'un des instruments d'aménagement des zones côtières et marines sont les zones économiques et écologiques (ZEE). Cet instrument dont l'objectif stratégique est de concilier le développement économique et la protection de la biodiversité pourrait à lui tout seul justifier l'adoption d'un cadre juridique pour l'EES¹²⁵². Pourtant, jusqu'ici toutes les tentatives de l'Etat brésilien d'adopter un instrument pour l'EES sont encore au stade embryonnaire¹²⁵³. En 1994, le Commission de l'environnement pour l'Etat de Sao Paulo (CONSEMA) a souligné pour la première fois l'importance d'adopter un instrument pour l'EES¹²⁵⁴. Tout en relevant les mêmes limites précédemment évoqués au sujet de l'EIE, la littérature¹²⁵⁵ et divers forums organisés au Brésil¹²⁵⁶ vont poursuivre ce travail d'incitation vers un cadre juridique pour l'EES. Ainsi, en 2002, le Ministère de l'Environnement va publier le premier manuel sur l'EES à l'adresse des

¹²⁵¹ MWAMBA TSHIBANGU Ghislain et MONTAÑO Marcelo, « L'évaluation environnementale stratégique dans les pays en voie de développement : le rôle des Agences multilatérales de développement », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Regards / Terrain, 2015, mis en ligne le 09 février 2015, URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/15605> .

¹²⁵² GONÇALVES EGLER Paulo César, "Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica", *Parcerias Estratégicas*, 2010, n°6. vol.11, p.178, pp.175–190.

¹²⁵³ SANCHEZ Luis Enrique, "Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil ? ", *Estudos Avançados*, 2017, n°31, vol. 89, p.167, pp.167–183.

¹²⁵⁴ SANCHEZ Luis, op.cit.

¹²⁵⁵ MONTES BASTOS Marina, "A avaliação ambiental estratégica no contexto brasileiro: efetividade e desafios jurídico-institucionais", Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2015, p.31, pp. 171; OLIVEIRA ESTEVES Aline, PEREIRA Marcelo Souza, "Avaliação ambiental estratégica e as Areas de Proteção Ambiental", *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 2014, vol.19, p.77–86; PEREIRA Marcelo de Pellin Angela, LEMOS, Clara Carvalho de, TACHARD André, Oliveira, Isabel Silva Dutra de, Souza, "Avaliação Ambiental Estratégica No Brasil: Considerações a respeito do Papel das agências multilaterais de desenvolvimento", *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 2011, vol.16, pp. 27–36; DE BESSA ANTUNES Paulo, *Direito Ambiental*, Editora Lumen Juris, 2008, pp.940; SANCHEZ Luis Enrique, "Avaliação de impacto ambiental", *Oficina de Textos*, 2015, op.cit.

¹²⁵⁶ SÁNCHEZ Luis Enrique et al., "Cumulative impacts and environmental liabilities in the Santa Catarina Coalfield in Southern Brazil", in *Third Int. Conf. Environmental Issues and Waste Management in Energy and Mineral Industries*, 1994, pp. 75–85., voir également le débat organisé par l'Instituto de Estudos Avançados, de Sao Paulo en septembre 2008 sur la thématique « Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil », consultable sur : <http://www.iea.usp.br/midiateca/video/videos-2008/rumos-da-avaliacao-ambiental-estrategica-no-brasil>

décideurs politiques mais aussi à l'ensemble des populations et des opérateurs économiques¹²⁵⁷. Un an plus tard un projet de loi relatif à l'EES sera déposé auprès du Parlement Fédéral¹²⁵⁸. Ce projet loi jusqu'ici n'est pas encore adopté.

Pour autant, malgré l'absence de cadre juridique relatif à l'EES, le Brésil a mis en œuvre des procédures « d'évaluation stratégique » soit pour se conformer à la tendance internationale ou pour répondre aux appels de financements extérieurs de la Banque mondiale¹²⁵⁹. C'est finalement sous les incitations des agences multilatérales de développement tels la banque mondiale et ses composantes régionales notamment Banque asiatique de développement (ABD), Banque interaméricaine de développement (BID), ou Banque africaine de développement (BAD), que le processus en faveur des instruments tels que l'EES émerge progressivement.

2- Le cas du Cap-Vert

Le Décret-loi du 6 mars 2006 du Cap-Vert relatif à l'EIE¹²⁶⁰ identifie les plans de gestion de la zone côtière dans son champ d'application¹²⁶¹. Cette Loi considère les plans de gestion côtière comme les projets soumis à l'EIE traditionnelle. A l'heure actuelle, aucun instrument spécifique consacré à l'EES n'a été adopté au Cap-Vert. Cependant, au lendemain du Sommet de la terre de Rio de 1992, le Cap-Vert a engagé plusieurs plans stratégiques en matière de protection de biodiversité, de conservation des zones vulnérables ou encore des plans intersectoriels en matière de tourisme et de pêche¹²⁶². La mise en œuvre de ces plans stratégiques s'appuie sur les documents stratégiques de la Banque mondiale¹²⁶³. A l'heure où les processus de PSM se diffusent progressivement dans le monde y compris dans les zones tropicales, la question qu'on pourrait se poser est celle de la sécurité juridique à la fois des populations que des acteurs directement impliqués en l'absence de cadre juridique qui permettent de prendre en compte à la fois les effets sur l'environnement de ce processus mais aussi permettre la participation de ces acteurs.

¹²⁵⁷ Avaliação ambiental estratégica, Brasília: Ministério do Meio Ambiente-MMA/ Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos-SQA, 2002, 92p.

¹²⁵⁸ Projet de loi n°2072/2003 concernant l'évaluation environnementale stratégique des politiques, plans et programmes.

¹²⁵⁹ PELLIN, A, C.C. LEMOS, A. TACHARD, I.S.D. OLIVEIRA, et M.P. Souza, « Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil : Considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento », *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 2011, vol.16, n°1, p. 33, pp. 27–36.

¹²⁶⁰ Décret-Loi no 291-2006, *op.cit.*

¹²⁶¹ Voir point 13, annexe 1, Loi de 2006

¹²⁶² Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Cabo Verde, Ministério do Ambiente Agricultura e Pescas Direcção Geral do Ambiente, 2004, p.61.

¹²⁶³ Voir par exemple le plan stratégique mis en place en 2016, pour le secteur touristique. Banque Mondiale, Strategic environmental and social assessment, 2016, 27p.

Chapitre 2 : Le droit à la participation du public dans l'élaboration des plans d'aménagement

La gestion rationnelle des ressources fondée sur l'exigence de l'intérêt général est la base idéologique de l'action publique en matière d'aménagement. Pour asseoir leur légitimité, les politiques publiques doivent inscrire leur action sur l'assentiment des citoyens. La participation du public dans les processus décisionnels en droit de l'aménagement comme en droit de l'environnement s'est progressivement érigée comme un « principe général¹²⁶⁴ » structurant en ces matières. Le processus de planification spatiale marine interpelle chacune de ces deux disciplines juridiques, tant par son objet (organisation spatiale des usages) que par son pilier écologique. La PSM interpelle à l'évidence les mécanismes participatifs¹²⁶⁵. Tous les acteurs impliqués dans ce processus veulent voir leurs intérêts pris en compte. L'autorité administrative doit à l'issue de cette participation, trancher par sa décision sur l'ensemble de ces intérêts.

La doctrine soulignant l'importance de la participation pour la « démocratie environnementale », a défini cette notion comme « une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative en matière d'environnement¹²⁶⁶ ».

Envisager le droit à la participation du public lors de l'élaboration des plans de PSM en tant qu'une condition de la prise en compte de l'environnement, relève précisément de l'identification et de la détermination de l'assise juridique qui sous-tend le mécanisme participatif inhérent au processus de planification en mer. Il s'agit donc d'envisager le saisissement du droit de ces mécanismes participatifs lors de l'élaboration des plans d'aménagement marin.

L'intérêt de cet encadrement juridique s'inscrit d'une part, dans la continuité de la démarche classique déjà énoncée à propos de la traduction du « principe idéologique de participation », dont la portée juridique n'a de sens que de par sa traduction en mesures juridiques concrètes¹²⁶⁷, d'autre part, la définition d'un cadre normatif de la participation lors de l'élaboration des plans de la PSM participe à l'écriture d'un droit procédural applicable à ce processus.

¹²⁶⁴ JEGOUZO Yves, op.cit, p. 661.

¹²⁶⁵ GOPNIK Morgan et. al., "Coming to the table: early stakeholder engagement in marine spatial planning", *Marine Policy*, 2012, vol.36, n°5, p. 1149, pp.1139–1149; OLSEN Erik et al., "Integration at the round table: Marine Spatial Planning in multi-Stakeholder settings", *Plos One*, 2014, vol.9. n°10; CALADO Helena et al., "NGO involvement in marine spatial planning: A way forward?", *Marine Policy*, 2012, vol.36, n°2, pp.382–388; POMEROY Robert et DOUVERE Fanny, "The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process", *Marine Policy*, 2008, vol.32, n°5, pp. 816–822.

¹²⁶⁶ PRIEUR Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1988, n° 4, p.398.

¹²⁶⁷ JEGOUZO Yves, *Principe et idéologie de la participation*, in *Pour un droit commun de l'environnement*, Mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Paris, Dalloz, 2007.

Multidisciplinaire et faisant appel à diverses techniques scientifiques, l'applicable d'une procédure relative à la participation dans le cadre de la PSM est en effet entourée d'incertitude. Cette incertitude découle à la fois de la pluralité de ses objectifs qui font partie des finalités de la PSM et de la pluralité des instruments juridiques qu'elle implique¹²⁶⁸. La perspective consistant à considérer le droit à la participation du public dans le cadre de la PSM, est l'occasion de prendre au sérieux le mécanisme participatif inhérent au processus de planification. Une prise compte par le droit devant contribuer à offrir un cadre juridictionnel à l'élaboration des plans de la PSM.

Historiquement, la thématique de la participation du public en matière environnementale a miné les discussions politiques dès les années 1970 à l'occasion des risques pour la santé engendrés par certaines activités¹²⁶⁹. Le citoyen veut désormais être impliqué dans l'élaboration des normes qui l'affectent directement ainsi que l'ensemble de la communauté¹²⁷⁰. La participation citoyenne revêt à ce titre une dimension démocratique mais aussi une « dimension éthique »¹²⁷¹. Au-delà de cette vision « utilitariste » de la participation, la doctrine inscrit également la participation du public dans le processus décisionnel, dans le mouvement de mutation des modes de gouvernement¹²⁷². Ce mouvement est caractérisé par la remise en cause de l'approche trop centralisatrice des politiques publiques et de la multiplicité des acteurs et des destinataires que les décisions publiques en matière environnementale impliquent. La participation du public est conçue dans ce contexte comme une réponse à une action étatique jugée autocentrée, contraire à la démocratie et loin des aspirations concrètes des citoyens¹²⁷³. Ces différents fondements idéologiques demeurent valables dans le cadre de la PSM.

Certains auteurs ont analysé de manière comparée plusieurs cas de mise en œuvre de la planification en Europe¹²⁷⁴. L'analyse comparée de douze cas de PSM en Europe montrent une divergence entre les principes conceptuels de la PSM et la réalité observée. Les priorités nationales relatives à la croissance bleue impliqueraient un focus sur des planifications stratégiques sectorielles, avec une dominance d'approches qui favoriseraient les aspects économiques¹²⁷⁵. Plusieurs publications ont mis en avant l'importance de cette participation

¹²⁶⁸ Communication Union européenne « les aspects juridiques de la PEM », op.cit.

¹²⁶⁹ THOMPSON Denis. F., "The democratic citizen: social science and democratic theory in the twentieth century", Cambridge University Press, 1970, 284 p., p.271.

¹²⁷⁰ Ibid.

¹²⁷¹ Ibid.

¹²⁷² CHEVALIER Jacques, *L'Etat postmoderne*, L.G.D.J., coll. Droit et société, 5^{ème} édition, 2017, 328 p.

¹²⁷³ MICHEL Prieur, « La Convention Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1999, numéro spécial, p.9, pp. 9-29.

¹²⁷⁴ JONES Peter J.S. et al., "Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings", *Marine Policy*, vol.71, 2016, p.256-564.

¹²⁷⁵ JONES Peter J. S. et al., op.cit; Jay Stephen, "Planners to the rescue: Spatial planning facilitating the development of offshore wind energy", *Marine Pollution Bulletin*, 2010, n°4, vol. 60, 2010, p. 493, p.493-499.

dans le cadre de la PSM¹²⁷⁶. Wesley Flannery a souligné les disparités liées au poids des acteurs lors du processus de participation¹²⁷⁷. Cette disparité induirait la priorisation des acteurs les plus puissants au détriment des acteurs les moins puissants. L'apport essentiel de la participation dans le cadre de la PSM doit résider dans les droits réels que confère cette mesure pour les parties prenantes¹²⁷⁸.

Dans les Etats de la région tropicale, déjà confrontés à la problématique de l'accaparement des ressources marines¹²⁷⁹, la question de la participation résonne avec davantage de résonance. La faiblesse institutionnelle et le déficit technologique peuvent également contribuer à une minimisation du rôle de l'Etat et des populations locales au profit d'intérêts privés. Pour bien prendre la mesure de la participation du public comme une condition préalable à la protection de l'environnement lors de l'élaboration des plans de la PSM, il faut alors considérer la participation comme un droit procédural qui a sa consistance propre et sa cohérence. Ce droit procédural est caractérisé par des règles spécifiques qui offrent des garanties de recours effectifs à l'égard de toutes les parties prenantes. Or, si actuellement la participation du public dans le processus décisionnel en matière environnementale connaît en droit international de l'environnement un succès « inattendu¹²⁸⁰ », le cas spécifique de sa réglementation dans le cadre des plans ayant une incidence sur l'environnement est encore en construction, voir dissolu dans des réglementations générales. Un exposé préalable des sources de la participation du public dans les zones d'étude permettra de dresser un premier regard sur l'état des lieux du droit en la matière (**Section 1**). De ce cadre juridique, devra découler l'évaluation de ces fondements juridiques, dans la perspective de leur applicabilité dans le cadre de la PSM (**Section 2**).

¹²⁷⁶ FLANNERY Wesley, et al. "Exclusion and Non-Participation in Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2018, vol.88, pp.32–40; Flannery Wesley et al., "Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: Cui bono?/"More than fishy business": epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all planning is evil?/Marine spatial planning: a Canadian perspective/Maritime spatial planning – "ad utilitatem omnium"/Marine spatial planning: "it is better to be on the train than being hit by it"/Reflections from the perspective of recreational anglers and boats for hire/Maritime spatial planning and marine renewable energy", *Planning Theory & Practice*, 2016, vol.17, n°1, pp.121–151.

¹²⁷⁷ FLANNERY Wesley et al., "Exclusion and non-participation in Marine Spatial Planning", op.cit, p.39.

¹²⁷⁸ GILLILAND Paul M. et LAFFOLEY Dan, "Key elements and steps in the process of developing Ecosystem-Based Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, p. 787, pp. 787–796.

¹²⁷⁹ BENNETT Nathan James op.cit, NIASSE Mamadou Lamine, op.cit; Wolff Matthias, "From Sea Sharing to Sea Sparing – Is There a Paradigm Shift in Ocean Management?", *Ocean & Coastal Management*, 2015, vol.116, p. 60, pp.58–63; DE SCHUTTER Olivier, op.cit.

¹²⁸⁰ VAN LANG Agathe, "Le principe de participation : un succès inattendu", *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, vol.43, n°2, p. 25, pp.25–41.

Section 1 : La pluralité des sources internationales de la participation du Public en matière environnementale

La « vitalité normative et institutionnelle du droit de l'environnement » a longtemps été relevée par la doctrine¹²⁸¹. Cette vitalité souligne le développement des réglementations relatives à la protection de l'environnement et à la naissance d'institutions internationales spécialisées dans ce domaine. La récente adoption d'un instrument juridique pour la participation du public dans le processus décisionnel en matière environnementale par les Etats de l'Amérique Latine et des Caraïbes¹²⁸² est un exemple de cette vitalité normative. Le cadre juridique de la participation s'est construit de manière progressive. De la proclamation du principe de participation à la consécration d'un droit à la participation du public, cette évolution témoigne sur le plan formel, du succès indéniable de la notion de participation en droit de l'environnement¹²⁸³.

Dans la Déclaration fondatrice du droit de l'environnement de Stockholm de 1972, on retrouve déjà de manière latente l'idée de participation du public en matière environnementale avec le principe d'information et d'éducation citoyenne. Le principe 19 de cette Déclaration rappelle en effet que l'une des manières d'éclairer l'opinion publique sur sa responsabilité en matière environnementale est de dispenser un enseignement et de fournir des informations sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement afin de permettre à l'homme de se développer à tous égards. Si la participation n'y est pas spécifiquement évoquée, il est constant que la proclamation d'un principe d'information citoyenne, a pour effet d'améliorer les connaissances des citoyens sur les questions environnementales. Cette information permet aux citoyens de comprendre le sens des décisions publiques. L'information est une première forme de participation passive du citoyen dans le processus décisionnel. Le principe 19 de la Déclaration de Stockholm, peut être considéré comme une des prémices vers une participation active.

La Charte mondiale de la nature de 1982¹²⁸⁴ et la Déclaration de Rio de 1992¹²⁸⁵, vont être plus explicites. Ces textes posent le principe de participation environnementale avec ses

¹²⁸¹ MALJEAN-DUBOIS Sandrine et Rajamani Lavanya, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 864 p., p. 9.

¹²⁸² Paragraphe infra.

¹²⁸³ VAN LANG Agathe, op.cit, p.25.

¹²⁸⁴ Charte mondiale de la nature adoptée par les Nations Unies le 28 octobre 1982. Le Paragraphe 16 et 23 de cette Charte prévoient respectivement que « toute planification comportera, parmi ses éléments essentiels de stratégie de conservation de la nature, l'établissement d'inventaires portant sur les écosystèmes et l'évaluation des effets sur la nature des politiques et activités projetées : tous ces éléments seront portés à la connaissance du public par des moyens appropriés et en temps voulu pour qu'il puisse effectivement être consulté et participer aux décisions ». Le Paragraphe 23 précise que « toute personne aura la possibilité, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions

composantes notamment, l'information, la participation active et l'accès à la justice. L'adoption de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice¹²⁸⁶, va traduire le principe de participation en véritable droit positif. Cette Convention à vocation « universelle¹²⁸⁷ », qui concerne prioritairement les Etats membres de la Commission Economique pour l'Europe et les Etats dotés du statut consultatif auprès de cette Commission¹²⁸⁸, démontre son universalisme par l'ouverture qu'elle offre aux Etats non membres de la CEE¹²⁸⁹. A l'heure actuelle, aucun Etat africain et d'Amérique du Sud n'a adhéré à cette Convention. La tendance étant plutôt à l'adoption d'un instrument similaire dans chaque cadre régional.

L'Union européenne en plus d'être Partie à la Convention Aarhus depuis sa ratification le 17 février 2005¹²⁹⁰, a également adopté la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement¹²⁹¹. Les Etats de l'Amérique Latine et des Caraïbes sont parvenus à l'adoption d'un Accord régional pour l'accès à l'information, la Participation du Public et la Justice en matière environnementale¹²⁹². Cet Accord non encore en vigueur a été adopté le 4 Mars 2018, à Escazu (Costa Rica).

A l'échelle régionale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, il n'existe pas d'instrument spécifique consacré à la participation du public en matière environnementale. Les fondements juridiques de cette participation sont prévus dans les instruments sectoriels tels que la Convention de

qui concernent directement son environnement, et au cas où celui-ci subirait des dommages ou des dégradations elle aura accès à des moyens de recours pour en obtenir réparation. »

¹²⁸⁵ Principe 10 de la Déclaration de Stockholm stipule que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

¹²⁸⁶ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus) du 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

¹²⁸⁷ PRIEUR Michel, « la Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement(RJE)*, 1999, hors-série, p.9.

¹²⁸⁸ Art. 17, Convention d'Aarhus.

¹²⁸⁹ Article 19-3, Convention Aarhus.

¹²⁹⁰ Décision n° 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JOUE n° L 124 du 17 mai 2005, p. 1-3

¹²⁹¹ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOCE L 156 du 25.6.2003, p. 17-25

¹²⁹² Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, adopté à Escazu (Costa Rica), le 4 mars 2018, ouvert à la signature au Siège des Nations Unies à New York, le 27 septembre 2018, non encore en vigueur.

Maputo¹²⁹³. Ces instruments juridiques disparates posent de manière différenciée mais réelle les bases de la participation du public en matière de plans et programmes (**Paragraphe 1**). Au-delà de ce cadre spécifique, il faut relever que la participation peut également trouver des fondements sous-jacents dans le « droit à l'environnement », dont les Etats de la région tropicale sont des pionniers à l'échelle internationale (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La disparité des sources régionales de la participation du public en matière de plan et programme

L'Union européenne et tout récemment la Communauté des Etats Latino-américains et Caraïbes, se sont dotés d'un instrument communautaire relatif à la participation, l'information et l'accès à la justice en matière d'environnement. Les dispositions de ces textes admettent l'exigence d'impliquer les citoyens dans le processus décisionnel pour les politiques publiques y compris les plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement (**A**). A contrario, dans la région de l'Afrique l'Ouest, le droit à la participation du public en matière de plans et programmes d'aménagement est dilué dans les instruments sectoriels (**B**).

A- Un instrument spécifique de la participation du public en matière de plan et programme : le processus européen et Sud-américain

Il faudra étudier respectivement le cas européen (**1**) et de l'Amérique du Sud avec la perspective de son application dans le cas du Brésil (**2**).

1- La Directive de 2003/35/CE et la Convention Aarhus : l'ambivalence de la Directive 2014/89 sur la Planification de l'Espace Maritime

L'article 9 de la Directive 2014/89 de l'Union européenne relative à la Planification de l'Espace Maritime impose à ses Etats membres de « [mettre] en place les modalités de participation du public (...) à une phase précoce de l'élaboration des plans issus de la planification de l'espace maritime conformément aux dispositions pertinentes de la législation européenne ». Le Considérant 21 de cette même Directive rappelle qu'il « est essentiel que les parties prenantes, les autorités et le public soient consultés à un stade approprié de l'élaboration des plans issus de

¹²⁹³ Convention déjà en vigueur mais non applicable au Sénégal et au Cap-Vert pour défaut de ratification.

la planification de l'espace maritime, conformément à la législation applicable de l'Union. L'article 2 paragraphe 2, de la Directive 2003/35/CE (...) est un bon exemple de dispositions relatives à la consultation publique. »

La lecture combinée des dispositions de la Directive 2014/89 prête à une double interprétation. Une lecture positive impliquerait que le texte fait de la Directive 2003/35/CE la base juridique systématique de l'exigence de participation en matière d'élaboration des plans de la PSM. Une autre lecture supposerait au contraire que le recours à cette Directive de 2003/35/CE est alternatif, les Etats membres pouvant recourir à un autre instrument juridique. La formulation de la Directive 2014/89 est très ouverte, d'autant que dans la législation de l'Union européenne deux textes fondent le droit à la participation du public en matière d'élaboration des plans et programmes : la Convention Aarhus et la Directive 2003/35/CE. La Directive 2014/89 n'apporte aucune précision sur lequel de ces deux textes doit servir de base d'interprétation de l'obligation de la participation du public pour les plans de PSM. Cette indétermination pose la question de la cohérence juridique des modalités mise en œuvre en matière de participation par chacun des Etats membres. Lors du suivi des plans et des rapports relatifs à la mise en œuvre de la PSM, la Commission devra se prononcer sur le texte à l'aune duquel doit être interprété l'article 9 de la Directive 2014/89. On peut néanmoins se servir de la jurisprudence européenne pour poser quelques hypothèses.

L'analyse de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne sur des questions similaires, permet en effet, d'entrevoir quelques pistes pouvant justifier lequel de ces deux textes devrait constituer la base juridique de la participation dans le cadre de la PSM.

Il faut dire qu'au-delà de l'identité substantielle et des finalités communes qui lient la Directive 2003/35/CE et la Convention d'Aarhus¹²⁹⁴, ces deux textes maintiennent des spécificités¹²⁹⁵ et des « risques de contrariété »¹²⁹⁶. La Convention Aarhus est un instrument juridique international ratifié par l'Union européenne. Elle lie les institutions de l'Union et les États membres en vertu de l'article 216 § 2 du TFUE. La Directive 2003/35/CE fait partie des actes dérivés à valeur contraignante de l'Union européenne. Sur le plan de la hiérarchie juridique, elle n'occupe pas la même place dans l'architecture des normes de l'Union européenne. L'un est un texte de portée internationale liant l'Union européenne et ses Etats membres, tandis que la Directive 2003/35/CE relève du droit communautaire applicable entre ses Etats membres. La CJUE a rappelé dans différentes affaires qui ont posé la question des conflits hiérarchiques entre les normes internationales et le droit propre de l'Union, que les

¹²⁹⁴ AOUSTIN Tristan, op.cit, p. 63.

¹²⁹⁵ DELNOY Michel, « La conformité juridique de la Directive E.I.E à la Convention Aarhus », Conference for the 25th anniversary of the EIA Directive : Success- Failures- Perspective, Leuven, Belgium 18-19 nov. 2010, texte publié sur le site <http://ec.europa.eu/environment/eia/conference.htm>, p. 3.

¹²⁹⁶ Ibid.

Conventions internationales ratifiées par l'Union européenne bénéficient de la primauté sur le droit dérivé¹²⁹⁷. Elle a en outre souligné que le contrôle de la validité d'un acte de l'Union à une Convention internationale, est conditionné par deux critères. Les liens de « cousinage » entre les deux textes et l'effet direct des droits que confère la Convention à l'égard des particuliers¹²⁹⁸. La Cour rappelle ainsi que le contrôle de la validité n'est possible que dans les « circonstances [d'une convention] qui met en place des règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux particuliers et à conférer à ces derniers des droits ou des libertés susceptibles d'être invoqués à l'encontre des Etats (.....) »¹²⁹⁹. Si la doctrine reconnaît que plusieurs dispositions de la Convention Aarhus sont dotées d'un effet direct¹³⁰⁰, la CJUE dans un arrêt du 13 janvier 2015¹³⁰¹, a dénié cet effet direct de la Convention Aarhus à propos de l'accès à la justice des organisations non gouvernementales. Les divergences encore présentes entre l'Union européenne et le Comité d'examen de la Convention Aarhus¹³⁰² à ce sujet, laisse encore en suspens cette question.

Toutefois, si on envisage l'hypothèse de la seule interprétation de l'article 9 de la Directive 2014/89, la Cour s'est déjà positionnée de manière claire dans des affaires analogues. Elle a ainsi précisé dans un arrêt du 15 janvier 2013, dans l'affaire Jozef Križan, à propos de la Directive 96/61/CE¹³⁰³, dont le considérant 23 et l'article 15 imposent la participation et l'information du public, que les règles relatives à cette participation du public « doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des dispositions de la Convention d'Aarhus »¹³⁰⁴. En suivant le raisonnement similaire, les dispositions de l'article 9 de la Directive 2014/89, relatives à l'obligation de participation du public lors de l'élaboration des plans de PSM, doivent être interprétées à l'aune de la Convention Aarhus. Cette hypothèse est plus plausible et devrait à l'évidence renforcer la protection juridique de l'environnement dans le cadre de la PSM. Le champ d'application plus étendu des parties autorisées à participer prévu à l'article 4

¹²⁹⁷ Aff. C-311/04, du 12 janvier 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV c/ Inspecteur der Belastingdienst – Douane district Rotterdam*, point 25 ; aff. C-344/04, du 10 janvier 2006, *International Air Transport Association, European Low Fares Airline Association, c/ Department for Transport*, point 35 ; aff. C-61/94, du 10 septembre 1996, *Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne*, point 52.

¹²⁹⁸ Delnoy Michel, *op.cit.*, p.5

¹²⁹⁹ Aff. C-308/06, du 3 juin 2008, *International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres c/ Secretary of State for Transport*, points 64 et 65.

¹³⁰⁰ DELNOY Michel, *op.cit.*, p.5.

¹³⁰¹ Conseil et Commission c/ Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe, du 13 juin 2015, *Affaires jointes C-404/12 P et C-405/12 P*. Point 47.

¹³⁰² PRIEUR Michel, « L'Union européenne menace la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2018, vol.43, n°2, p.223, pp.223–225.

¹³⁰³ Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L 257 du 10.10.1996, p. 26–40.

¹³⁰⁴ Dans l'affaire C-416/10, du 15 janvier 2013, *Jozef Križan c/ Slovenská inšpekcia životného prostredia*, paragraphe 77.

de la Convention Aarhus¹³⁰⁵, permet d'impliquer une plus large catégorie d'acteurs, comprenant tant les personnes physiques et morales, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. A l'inverse la Directive 2003/35/CE de l'UE, laisse une large marge de manœuvre aux Etats de déterminer le public habilité à participer, qui peut comprendre les organisations non gouvernementales conformément à chaque législation nationale¹³⁰⁶.

Cette question de la délimitation du champ des acteurs en mer est d'ailleurs déterminante. Faut-il considérer uniquement les parties prenantes directement impliquées dans les projets parce qu'elles ont un intérêt direct dans le processus de planification ? Ou faut-il souscrire à une participation étendue à l'échelle des populations locales ou nationales ?

Si on se réfère à la Convention Aarhus, il est constant que c'est la deuxième option qui est la plus plausible, l'alinéa 4(a) de la Convention précisant d'ailleurs que le public, n'a pas à faire valoir un intérêt particulier pour agir. Pour Kidd et ses collègues, le champ des acteurs autorisés à participer dans le cadre des processus de PSM ne doit pas être calqué sur les approches de planification terrestre au regard des différences structurelles entre ces deux milieux¹³⁰⁷. Ils postulent pour une participation centrée prioritairement sur les acteurs directement impliqués dans les processus de planification. Cette approche pragmatique des auteurs peut être nuancée si l'on se réfère au statut juridique du milieu marin. Conformément à la Directive de 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin »¹³⁰⁸ qui considère le milieu marin comme un « patrimoine » qu'il convient de préserver et de protéger¹³⁰⁹, le champ du public doit toucher l'échelle nationale. La référence à ce qualificatif sous-tend l'idée d'un bien commun, c'est-à-dire, un bien appartenant à tout citoyen et placé sous la tutelle étatique. Les mesures d'exploitation et de gestion dudit patrimoine devraient en principe susciter la participation de tous. L'analyse du contenu du droit de la participation du public permettra de fournir davantage de détails sur ces points¹³¹⁰.

¹³⁰⁵ L'article 4 de la Convention Aarhus stipule que « Chaque Partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b) ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations : a) sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ; », cet doit être combiné avec la définition extensive que l'article 2 (4) de même texte donne du public, qui désigne « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes. »

¹³⁰⁶ Art. 2(3), Directive 2003/35/CE, op.cit.

¹³⁰⁷ SUE Kidd et GERAINT Ellis, "From the Land to Sea and Back Again? Using terrestrial planning to understand the process of Marine Spatial Planning", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14.1 (2012), 49–66.

¹³⁰⁸ Op.cit.

¹³⁰⁹ Paragraphe 3, Considérant de la Directive 2008/56/CE, op.cit.

¹³¹⁰ Infra.

2- *L'Accord régional sur la participation du public en matière environnementale pour les Etats de l'Amérique Latine et des Caraïbes*

Le nouvel Accord régional des Etats Latino-américains et Caraïbes relatif à la participation du public, à l'information et à l'accès à la justice en matière environnementale est l'une des avancées majeures pour la protection de l'environnement à l'échelle des Etats de l'Amérique du Sud. Rédigé sous une forme très similaire à la Convention Aarhus, (structure, droits consacrés, obligations générales), ce nouvel instrument juridique consacre des dispositions de participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement. L'objectif de cet Accord est de créer un cadre juridique transparent et cohérent à la fois à l'échelle régionale de ses Etats membres mais aussi à l'échelle nationale de chacun de ces Etats¹³¹¹.

Le fondement de la participation du public lors de l'élaboration des plans et programmes est tiré de l'article 7 de cet Accord. Le troisième alinéa de cet article 7 impose à chaque Partie à envisager la participation du public lors de l'adoption, la révision ou les modifications des décisions publiques liées aux questions environnementales d'intérêt public telles que la planification de l'utilisation des sols, et l'élaboration des politiques, stratégies, plans, programmes normes et règlements ayant un effet notable sur l'environnement.

Par ailleurs cet Accord dont l'adoption est encore récente et l'entrée en vigueur attendue, est le fruit d'une longue négociation débutée dès 2012¹³¹². En 2013, lors de la troisième réunion des Parties à Lima, les Etats membres sont parvenus à une entente sur l'importance de l'adoption par un instrument régional qui garantisse l'effectivité d'une action juridictionnelle devant renforcer la protection de l'environnement à toutes les échelles¹³¹³. Cette entente portée par la « vision de Lima¹³¹⁴ », décline la philosophie de l'Accord final, à savoir, l'articulation de la protection de l'environnement comme une continuité de la protection des droits de l'homme¹³¹⁵. A cet égard, sera publié par le Comité de négociation de l'Accord les instruments standards de

¹³¹¹ Paragraphe 8, Préambule de l'Accord.

¹³¹² United Nations, "Report of the first meetings of the focal points appointed by the governments of signatory countries of the declaration on the application of principle 10 of the Rio Declaration on environment and development in Latin America and Caribbean", Santiago (Chili) 6 and 7 November 2012, voir sur: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21664/S201206e_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³¹³ United Nations, « Lima vision for a regional instrument on access rights relating to the environment », Lima, 30-31 Octobre 2013, voir sur :

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38734/S2013914_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³¹⁴ Expression utilisée dans l'intitulé du texte, op.cit.

¹³¹⁵ Le Paragraphe c. de la Vision de Lima, op.cit, rappelle que « the exercising rights of access to information, participation and justice in environmental matters deepens and strengthens democracy and contributes to better protection of the environment and thus of human rights ».

protection internationale des droits de l'homme¹³¹⁶. Les principaux désaccords exprimés au cours des négociations ont surtout porté sur la possibilité de laisser aux parties le soin d'apporter des précisions conformément à leurs législations nationales. On peut par exemple énumérer la définition des personnes et des groupes de personne en situation de vulnérabilité, prévue à l'article 2, la procédure en matière de défense de l'environnement de l'article 8, paragraphe 3 (c), ou encore, la détermination de la procédure pour tous les défenseurs des droits de l'homme à propos des questions environnementales de l'article 9 (2)¹³¹⁷. Le texte final sur ces points est resté ouvert, laissant un champ ouvert pour les différentes législations nationales.

B- Les sources générales de la participation du Public en Afrique : exemple de la Convention de Maputo et de la Convention sur la diversité biologique

Le droit international de l'environnement dont le droit de l'environnement marin et côtier est une des composantes s'est développé dans toutes les régions du monde avec un dynamisme propre à la spécificité de chaque région. Les instruments régionaux et sous régionaux de la protection juridique de l'environnement portent les marques de ce particularisme. Dans le cadre de la région africaine l'une des plus anciennes Conventions relatives à la protection de l'environnement est la Convention dite d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles¹³¹⁸. Dans ce premier texte, on pouvait déjà identifier des marqueurs de la spécificité juridique du droit africain de l'environnement. Cette Convention impose en effet aux Etats d'utiliser les « valeurs culturelles » pour réaliser l'objectif de conservation de la nature¹³¹⁹, ou encore d'adopter les mesures législatives permettant de mettre en harmonie les droits coutumiers pour atteindre les objectifs de la Convention¹³²⁰. Il s'agit à l'évidence d'une invitation à l'association des populations locales à la réalisation de l'objectif commun de protection de l'environnement. La Convention de Maputo de 2003 reprend l'essentiel de ce dispositif juridique. Dans cette nouvelle Convention des dispositions prévoient la participation du public dans le processus décisionnel dans les politiques de planification (1). Ce texte qui concilie les dernières innovations intervenues en droit international de l'environnement connaît malheureusement un succès mitigé, lié à son entrée en vigueur dans les pays d'étude. La

¹³¹⁶ Third meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean, « International Human rights standards applicable to access to information, public participation and access to justice », Montevideo, 5-8 April 2016.

¹³¹⁷ United Nations, "Report of the ninth meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean", 18 May 2018, paragraphe 34 et 35, voir sur

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43577/S1800478_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y

¹³¹⁸ Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 15 septembre 1968 signée à Alger et entrée en vigueur le 16 juillet 1969.

¹³¹⁹ Art. XIII-2, Convention d'Alger, op.cit.

¹³²⁰ Arti. XI, Convention d'Alger.

Convention sur la Diversité biologique, instrument universel de protection de l'environnement prévoit la participation du public dans le cadre des plans et programmes (2).

1- *La participation du public en matière de plans et programmes dans le cadre de la Convention de Maputo*

La Convention de Maputo du 11 juillet 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, entrée en vigueur le 10 juillet 2016, est l'un des instruments les importants en matière de protection de l'environnement à l'échelle régionale des Etats africains. Elle consolide l'une des Conventions les plus anciennes à l'échelle internationale relatives à la conservation de la nature, en y intégrant les grandes évolutions du droit de l'environnement telles le principe de précaution, la notion de développement durable, ou encore d'approche intégrée¹³²¹.

La Convention de Maputo reprend les outils modernes du droit de l'environnement tels que l'Etude d'impact stratégique pour les plans et programmes¹³²². Elle comporte également des éléments de spécificité de l'approche africaine du droit de l'environnement. Cette spécificité est caractérisée par la référence à la notion du droit à l'environnement¹³²³.

Au rang des droits procéduraux de la protection de l'environnement, la Convention impose aux parties d'adopter des mesures législatives et réglementaires nécessaires pour la participation, l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice¹³²⁴. L'article XVII impose aux Etats de prendre des mesures nécessaires pour « permettre une participation active des communautés locales au processus de planification et de gestion des ressources naturelles dont elles dépendent en vue de susciter des incitations, sur le plan local, à la conservation et à l'utilisation durable de ces ressources. » La rédaction de l'obligation de participation du public en matière environnementale dans le processus décisionnel des politiques de planification, est générale. Cette formulation de l'obligation de participation du public qui ne vise pas spécifiquement les plans et programmes comme dans la Convention d'Aarhus ou l'Accord des

¹³²¹ DOUMBE-BILLE Stéphane, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2005, n°1, p.5, pp.5-17.

¹³²² L'article XIV-b consacré au développement durable des ressources naturelles rappelle que les Parties doivent veiller « en sorte que les politiques, plans, programmes, stratégies, projets et activités susceptibles d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes et l'environnement en général fassent l'objet d'études d'impact adéquates à un stade aussi précoce que possible, et que la surveillance et le contrôle continus des effets sur l'environnement soient régulièrement opérés ; »

¹³²³ L'Article III de la Convention de Maputo énonce parmi ses principes « le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement ».

¹³²⁴ Art. XVI, « droits procéduraux »

Etats d'Amérique du Sud et des Caraïbes, n'élude pour autant pas cette catégorie de processus public de gestion de l'environnement. La référence à la notion plus globale de participation dans les « politiques de planification » englobe non seulement les projets sectoriels, mais aussi les plans, programmes et décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. La généralité des termes employés par cette Convention découle de l'objet de celle-ci. Cette Convention consacrée à la protection de l'environnement, la promotion de la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, laisse une large marge de manœuvre aux Etats afin qu'ils définissent eux-mêmes de manière plus détaillée les dispositions d'application des obligations qu'elle consacre.

La portée de cette Convention reste par ailleurs limitée. La Convention de Maputo bien que déjà en vigueur ne lie pas le Sénégal et le Cap-Vert. Actuellement, le Sénégal a manifesté son intérêt pour cet instrument par simple signature¹³²⁵. Le Cap-Vert pour sa part, n'a encore manifesté aucun acte officiel d'adhésion. Il est pertinent d'élargir le spectre pour s'intéresser à d'autres instruments de droit de l'environnement liant ces Etats prévoyant potentiellement l'obligation de participation du public en matière environnementale dans le cas d'élaboration des plans et programmes.

2- La participation du public dans le cadre de la CDB

La Convention sur la Diversité biologique de 1992 est l'un des textes-cadres de gestion de l'environnement qui comporte plusieurs mesures à mettre en avant dans le cadre de la PSM. Le Cap-Vert et le Sénégal ont tous les deux ratifié cette Convention et elle est en vigueur depuis lors dans leur ordre juridique¹³²⁶.

Le droit à la participation dans les politiques de planification dans le cadre de la Convention sur la Diversité biologique est manifeste. Elle se caractérise par la reconnaissance de droits spécifiques pour les populations autochtones placées au cœur des acteurs devant contribuer à la conservation de l'environnement¹³²⁷. La reconnaissance de ces droits porte à la fois sur les espaces (terres traditionnelles, lieux de coutumes ancestrales), mais aussi, sur les ressources naturelles. Ces différents droits concernent également les espaces et les ressources marines. L'article 8 de cette Convention impose à « chaque Partie sous réserve des dispositions de sa législations nationales [de respecter, préserver, et maintenir] les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels

¹³²⁵ Le Sénégal a signé la Convention le 16 janvier 2004.

¹³²⁶ La convention a été ratifiée par le Cap-Vert le 29 mars 1995 et entrée en vigueur le 27 juin 1995. Le Sénégal a ratifié la Convention le 17 octobre 1994 et elle est entrée en vigueur le 15 janvier 1995.

¹³²⁷ Voir en ce sens le paragraphe 12 du préambule de la Convention sur la Diversité Biologique.

présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances innovations et pratiques. ». Cette formulation des droits pour les populations locales et autochtones doit être appréhendée comme la consécration de deux droits substantiels. Un droit des populations locales qui fait partie des droits de l'homme, mais aussi un droit procédural de participation qui est un moyen de contribuer à la conservation de l'environnement et à la sauvegarde des droits intrinsèques reconnus à ces populations locales.

En effet, face à l'échec des tentatives de conservation unilatérale de certaines ressources naturelles, les gouvernements ont été forcés d'établir une compatibilité entre la conservation des espaces et les pratiques et demandes de la communauté qui utilise ces espaces¹³²⁸. Les travaux menés par l'Unesco en 2006 sur l'implication des communautés locales dans la conservation des ressources naturelles ont démontré que les groupes de communautés dont le mode de vie et les usages sont conditionnés par des ressources naturelles communes, ont conduit à l'identification des « zones homogènes » où l'application des règles de gestion commune favoriserait une meilleure acceptabilité des politiques de planification¹³²⁹.

La Convention sur la Diversité biologique comme un des fondements de la participation dans le cadre de PSM fournit une base normative au processus de planification impliquant une approche du local vers le national. La philosophie générale de cette Convention qui combine à la fois une approche des droits de l'homme à l'environnement et une approche écologique, est en résonance avec l'appréhension africaine des droits de l'homme. Il convient dès lors, d'analyser la déclinaison de ces différents fondements de la partition du public à l'échelle nationale des Etats étudiés.

Paragraphe 2 : Le cadre national de la participation en zone tropicale

Le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil ont un en commun une approche de la protection de l'environnement basée sur les droits de l'homme. Cette vision est à la fois garantie par leur texte fondamental **(A)**, lequel stimule les lois d'application **(B)**.

¹³²⁸ POMEROY et DOUVRE, op.cit.

¹³²⁹ BOUREIMA Amadou, *Quels savoirs et quelles approches ? La démarche d'identification des zones éco-fonctionnelles: l'exemple de la Réserve de biosphère du "W" au Niger*, in Bouamrane Meriem (Ed.), *Biodiversité et acteurs: des itinéraires de concertation Réserves de biosphère*, Note Technique, UNESCO, Paris 2006, pp.80, p.41, pp.25-41.

A- Du fondement constitutionnel aux la loi-cadre relative à l'environnement

Les constitutions du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil, proclament toutes le droit à un environnement sain et écologique favorable pour l'individu¹³³⁰. Cette reconnaissance du droit de l'homme à un environnement sain a été posée pour les Etats africains dès le début des années 1980 avec la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹³³¹. A ce titre, le droit à la participation du public apparaît comme une modalité inséparable de la mise en œuvre de la protection de l'environnement auquel aucun Etat ne peut déroger. On retrouve ainsi, la référence à l'exigence posée par cette Charte soit dans les préambules ou comme une disposition spécifique dans la quasi-totalité des constitutions des Etats Africains¹³³². Cette nouvelle dimension du droit de l'environnement a suscité plusieurs interrogations de la doctrine¹³³³ en termes de définition, de contenu ou encore « d'instance procédurale » de sa mise en œuvre¹³³⁴. Ces débats se concentrent surtout autour de la délimitation de ce droit, question qui ne constitue pas l'objet du présent développement. Il s'agit précisément de démontrer que le droit à la participation constitue une composante du droit à un environnement sain. De ce lien, il faut établir la justification de sa base juridique.

Le droit à un environnement sain est un droit procédural reconnu à tout individu tendant à exiger le respect de l'obligation de protéger l'environnement¹³³⁵. Ce faisant, sa mise en œuvre requiert et génère d'autres droits, notamment, le droit d'accès à l'information, le droit de participer au processus décisionnel et le droit d'accès à la justice en matière d'environnement. L'agrégation de tous ces droits pour la protection de l'environnement trouve sa justification sur le plan pratique. Elle tend à concrétiser l'applicabilité de la protection juridique de l'environnement. Chaque individu doit pouvoir prendre connaissance des politiques publiques, des plans et des programmes, susceptibles d'avoir des incidences sur son droit à un

¹³³⁰ Art. 70-1, 2, 3, Loi constitutionnelle du Cap-Vert, 2^{ème} Révision du 3 mai 2010, B.O, n°28 du 26 juillet, 2010, Série I; Art. 25-2, Loi constitutionnelle sénégalaise, op.cit ; Art. 225, Constitution fédérale brésilienne de 1988, op.cit.

¹³³¹ Art. 24, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

¹³³² KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicof, 1996, 415 p., p. 26.

¹³³³ DOUMBE-BILLE Stéphane, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Annuaire International des Droits de l'Homme*, 2006, vol. 1, p. 141 ; KISS Alexandre, op.cit ; LEWIS Bridget, *The Human Right to a Good environment in international law*, in *Environmental Human Rights and Climate Change*, Singapore, Springer, 2018, 250 p., p.59, pp. 59-93.

¹³³⁴ KISS Alexandre, op.cit.

¹³³⁵ KISS Alexandre. op.cit.

environnement sain. L'information, implique alors de consulter le citoyen afin qu'il puisse émettre un avis avant la prise de décision par l'autorité publique. Enfin, lorsqu'il estime qu'il y'a une atteinte à ce droit, des moyens juridictionnels doivent permettre au citoyen d'obtenir la réparation née de la violation de ce droit. La question qui se pose est de savoir si ce droit procédural relatif à la participation bénéficie par ricochet de la valeur constitutionnelle née du droit à environnement sain ou aucontraire demeure une simple proclamation constitutionnelle ? (1). Cette question permettra d'analyser les lois-cadre nationales du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil relatives à la protection de l'environnement (2).

1- Le droit à la participation, une juridicité par ricochet ?

Pour tenter d'apporter des pistes de solutions à cette question, il faut au préalable se positionner sur la justiciabilité et la juridicité du droit à un environnement sain tel que constitutionnellement proclamé dans les constitutions du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil.

Le contenu abstrait, « le caractère trop englobant donc extrêmement large » du droit à un environnement sain¹³³⁶, lui valent d'être assimiler à une simple incantation constitutionnelle, qu'à un droit constitutionnellement garanti¹³³⁷.

Dans une analyse relative à la portée juridique des éléments consacrés par la Charte de l'environnement du droit français par exemple, Noël Chahid-Nourai a pu relever en se basant sur les positions du juge administratif, les critères qui permettent de distinguer les « éléments de simple portée politique », des « éléments qui génèrent de véritables règles juridiques opératoires ». Dans cette première catégorie, il considère par exemple que la considération de l'environnement comme patrimoine commun, fait partie des « éléments de portée essentiellement politique ». Tandis que dans la seconde catégorie, le droit de vivre dans un environnement équilibré constitue une « valeur constitutionnelle » de « portée juridique claire ». Les critères de cette distinction tiennent de « l'énoncé plus ou moins impératif de la norme, l'importance de la norme du point de vue social et de l'intention du législateur »¹³³⁸.

Le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil ayant en commun une forte tradition de droit français, il est envisageable d'opérer un syllogisme juridique sur cette question.

¹³³⁶ KAMTO opcit, p.51

¹³³⁷ SANI Abdoukarim, *Les enjeux contemporains de la protection de l'environnement au Niger*, Thèse de droit Public, Université de Bordeaux, 2014, 447 p., p.66.

¹³³⁸ CHAHID-NOURAI Noël, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2005, p. 1175.

L'article 25-2 de la Constitution du Sénégal énonce de manière claire le droit de « chacun à un environnement sain ». L'énoncé des constitutions cap-verdienne et brésilienne est quasi-similaire. Ces constitutions disposant que « Tous les citoyens ont le droit de bénéficier à un environnement écologiquement équilibré ». L'intention du législateur est manifeste en l'espèce. Il consacre un droit qui n'implique pas nécessairement une médiation législative pour être invocable. Le droit à un environnement sain est un droit de protection de l'environnement qui existe en soi. Sa valeur constitutionnelle tend précisément à assurer sa portée. Dès lors que le processus de mise en œuvre enclenché, celle-ci implique le déploiement d'autres droits procéduraux qui lui sont inséparable¹³³⁹. La participation faisant partie des droits à environnement un environnement sain, bénéficie par ricochet du fondement constitutionnel. Partant de ce cadre général, la protection juridique du droit à la participation en matière environnementale ne diffère pas du droit commun.

2- Le fondement législatif de la participation dans les lois-cadre de gestion de l'environnement

Le cadre législatif relatif à la participation du public en matière environnementale au Brésil repose sur deux lois qui se déclinent dans les textes spécifiques relatifs à l'aménagement marin et côtier. La première est la Loi n° 6.938 de 1981 relative à la politique de l'environnement. La seconde est la Loi n°7347 du 24 juillet 1985 relative à l'action civile publique pour les dommages causés à l'environnement, au consommateur, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique et paysagère¹³⁴⁰. Ces deux lois sont complémentaires. L'une définit le cadre général de la politique environnementale. L'autre constitue un texte procédural de nature processuel pour la réparation des dommages environnementaux. L'article 2-X de la Loi de 1981 énonce le droit de la participation du public comme un principe du droit de l'environnement. Cet article énonce que pour préserver, améliorer et rétablir la qualité d'un environnement propice à la vie, les autorités publiques doivent promouvoir l'éducation environnementale à tous les niveaux, y compris l'éducation communautaire, dans le but de permettre une participation active pour la défense de l'environnement. La loi n°7347/85, relative à l'action populaire renforce la portée de cette participation. Elle n'impose pas de justifier d'un

¹³³⁹ DOUMBE-BILLE Stéphane, op.cit.

¹³⁴⁰ Loi n° 6.938 de 1981 relative à la politique de l'environnement. La seconde est la loi n° 7347 du 24 juillet 1985 relative à l'action civile publique pour les dommages causés à l'environnement, au consommateur, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique et paysagère, JO du 25.7.1985.

intérêt direct et d'une qualité personnelle pour agir¹³⁴¹. La particularité de cette procédure réduit sensiblement les marges discriminatoires de l'autorité publique¹³⁴².

Dans la Loi sénégalaise de 2001 portant Code de l'environnement, la participation constitue également un principe du droit de l'environnement. L'article 4 l'énonce clairement comme un préalable à la prise de décision. L'article L2 définit la participation des populations comme « l'engagement des populations dans le processus de décision ». L'exigence de participation dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes est imposée par la loi dans le cadre des procédures d'évaluation environnementale stratégique¹³⁴³.

La situation au Cap-Vert diffère de ces deux Pays par l'importante compartimentation des sources de la participation du public en matière environnementale. Le Décret-loi du 1^{er} juillet 1997 régissant les politiques publiques en matière environnementale, ne fait référence à la participation que dans des dispositions générales. Contrairement à la loi sénégalaise et la loi brésilienne, qui consacrent des dispositions pour l'énoncé des principes de l'environnement, le Décret-loi capverdien traite par thème et par secteur les différents aspects de gestion de l'environnement. La première référence à l'obligation de participation imposée aux autorités publiques est énoncée à l'article 42-2-b s'agissant de la politique relative à la lutte pour l'amélioration de qualité de l'air. Cet article reprend les termes classiques de l'obligation de participation. Il dispose que parmi les mesures pour l'amélioration de la qualité de l'air, les autorités publiques doivent promouvoir l'éducation environnementale afin que les populations soient sensibilisées et puissent participer à l'élaboration des règles relatives à la lutte contre la pollution atmosphérique. Le chapitre consacré aux pollutions aquatiques ne fait pas référence à la participation du public.

B- La déclinaison de l'obligation de participation dans les lois d'aménagement du milieu marin et côtier

Malgré un déficit d'instruments règlementaires sur la mise en œuvre du droit à la participation du public en matière de plan et programme (1), les lois consacrées à l'aménagement des espaces maritimes et côtiers reprennent le principe de participation pour l'élaboration des plans d'aménagement de ces espaces (2).

¹³⁴¹ Article 5-1^{er} et II^o.

¹³⁴² RAMOS Rodrigues José Eduardo, *O princípio da participação popular*, in Leite MORATO José R., BELLO filho, NEY DE BARROS (Org.), *Direito ambiental contemporâneo*, São Paulo, Manole, 2004, pp. 1030, p. 411, pp. 411-419.

¹³⁴³ Art . L 48, Loi de 2001, op.cit.

1- *La participation du public dans les lois d'aménagement côtier et maritime au Sénégal, au Cap-Vert et Brésil*

Chacun de ces trois pays a en perspective ou dispose d'un cadre normatif relatif à l'aménagement et à la gestion des zones côtières et marines. De manière chronologique, le Brésil dispose d'une loi relative à la gestion intégrée des zones côtières depuis 1988. La Loi du 16 mai 1988 relative à la gestion intégrée des zones côtières¹³⁴⁴, rappelle dans son article 2 que les plans de gestion intégrée de la zone côtière doivent être élaborés conformément aux principes du droit de l'environnement tels que définis dans la loi de 1981. Compte tenu de la configuration particulière du Brésil en tant qu'Etat fédéral, la participation du public doit être envisagée à différentes échelles (Union Fédérale, entités fédérées, municipalités). Conformément au Décret du 7 décembre 2004 relatif à l'application de la loi de 1988, l'élaboration des plans de gestion intégrée de la zone côtière relève de la compétence de chaque entité fédérée. Les Etats fédérés exercent leur compétence en mer dans la limite de la mer territoriale¹³⁴⁵. Le décret rappelle que lorsqu'ils élaborent leur plan de gestion de la zone côtière, les Etats fédérés doivent s'appuyer sur les mécanismes de participation¹³⁴⁶. Chaque entité fédérale adopte alors ses propres règles relatives à l'élaboration des plans de gestion côtière. Pour l'Etat de Sao Paulo, la Loi n°10.019 du 19 juillet 1998¹³⁴⁷, relative à la gestion des zones côtières pose à l'article 5-V, le principe de participation. Il dispose que l'élaboration des plans de gestion de la zone côtière doit s'opérer avec la participation conjointe des municipalités et la consultation des communautés côtières. Dans le cas de l'Etat du Pernambouc, c'est la Loi n°14.258 du 23 décembre 2010¹³⁴⁸, qui constitue la base juridique de l'élaboration des plans d'aménagement côtiers. La participation fait partie des objectifs de cette loi, et l'article 7 rappelle à cet égard que l'élaboration de plans de gestion côtière doit impliquer la participation des municipalités, des différents organes, institutions et organisations de la société civile.

Au Cap-Vert, dans le Décret-loi du 1^{er} mars 2016¹³⁴⁹, la participation du public en matière environnementale fait partie des principes qui encadrent l'élaboration des plans de gestion côtière¹³⁵⁰. L'émergence de ce principe dans une loi sectorielle pourtant la loi cadre relative à l'environnement n'en fait pas mention est l'une des innovations. Le législateur de ce Décret-loi

¹³⁴⁴ Op.cit.

¹³⁴⁵ Article 3-1.

¹³⁴⁶ Article 5-IV.

¹³⁴⁷ Loi n°10.019 du 3 juillet 1998 pour l'entité fédérale relative à la gestion côtière, JO du 3-07-1998

¹³⁴⁸ Loi n°14.258 du 23 décembre 2010, instituant la politique de l'entité fédérale relative à la gestion de côtière, JO du 23-12-2010.

¹³⁴⁹ Op.it.

¹³⁵⁰ Article 7(f).

2016 à cette occasion a tiré les conséquences du mutisme de la loi cadre de l'environnement de 1997. Le paragraphe 5 du préambule du Décret-loi de 2016 rappelle que les problèmes relatifs à la dégradation des écosystèmes marins et côtiers résultent entre autre de l'absence d'information sur l'impact des activités humaines sur les zones côtières et de la participation quasi inexistante des populations intéressées lors de l'élaboration des politiques de gestion de la zone côtière. Ce décret-loi pose le principe juridique de la participation, en consacrant dans le même temps plusieurs dispositions sur le régime juridique de cette participation¹³⁵¹.

Les prémices d'un instrument juridique de la gestion intégrée des zones côtière au Sénégal se dessinent progressivement avec le projet de loi littoral actuellement en cours de discussion devant le Parlement. Ce projet de loi aborde la première représentation de la zone côtière à travers le littoral qu'il délimite à la bande des cents mètres. L'article 3 fait référence parmi ses principes de gestion, à la participation comme un élément clé impliquant la consultation des populations locales avant la prise de décision et la possibilité d'un moyen de recours une fois la décision prise. Il faut malheureusement constater que la portée de ces bases générales reste limitée. Une limite qui découle du déficit de cadre réglementaire.

2- Un déficit de cadre réglementaire

La faiblesse du cadre réglementaire relatif à la participation découle de deux facteurs. La dilution de la procédure de participation dans le cadre réglementaire de droit commun et tout simplement l'absence de texte réglementaire. Dans le premier cas, le fondement réglementaire de la participation du public découle des procédures traditionnelles consacrées aux EIE traditionnelle. Dans le second, la proclamation du principe de participation n'est simplement pas suivie d'instruments réglementaires de mise en œuvre. Ce déficit interroge sur l'opérabilité de ce droit à la participation dans la perspective de l'engagement vers le processus de PSM.

La participation à l'élaboration des plans et programmes est un droit spécifique qui mérite d'être clairement défini. Cette définition permettrait de préciser le contenu des règles attachées à celle-ci, son cadre procédural, ainsi que les voies et moyens de contrôle de son applicabilité.

Section 2 : De l'évaluation des fondements de la participation du public à l'applicabilité dans une perspective de PSM

¹³⁵¹ Art. 26 et art. 27.

La PSM est un processus encore nouveau en Europe. Et le caractère encore récent de son texte fondateur n'offre pas de recul suffisant pour apprécier juridiquement l'application des obligations imposées par la Directive 2014/89. Ceci étant, les instruments et concepts environnementaux mis en avant comme instruments d'élaboration des plans de PSM peuvent être évalués à l'aune des textes juridiques qui les sous-tendent. La participation du public en matière d'élaboration de plan et programme, lorsqu'elle se fonde sur un instrument spécifique tel que la Convention Aarhus ou l'Accord des Etats d'Amérique Latines et des Caraïbes est un élément qui facilite l'évaluation de l'obligation de participation (**Paragraphe 1**). Les prescriptions générales en faveur du principe de participation, contrairement aux règles spécifiques entretiennent davantage de flou. Ces flous auquel s'ajoute un déficit de cadre réglementaire sont des écueils à la possibilité d'envisager la mise en œuvre d'une PSM comportant des gages de protection de l'environnement et des droits sous-jacents des populations locales (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Les règles spécifiques de la participation pour les plans et programmes : une base envisageable dans la PSM

L'identification d'un instrument juridique applicable à la procédure de participation lors de l'élaboration des plans et programmes, offre l'opportunité de rappeler le contenu et d'envisager les manifestations procédurales de la participation lors de l'élaboration des plans. Ces deux composantes constituent des facteurs stimulant d'évaluation de l'effectivité du droit à la participation dans une perspective de PSM (**A**). Ces stimulations entraînent des conséquences qu'il convient d'analyser (**B**).

A- Une stimulation par le contenu du droit consacré

Le droit à la participation en matière d'élaboration de plan et programme est encadré dans le cadre de l'Union européenne par la Convention d'Aarhus et tout récemment dans la région d'Amérique Latine et des Caraïbes par l'Accord des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes. Ces deux instruments juridiques par la possibilité qu'ils consacrent pour la participation en matière de plan et programme élargissent le champ d'intervention du citoyen dans le processus décisionnel en matière environnementale. La Convention Aarhus et comme le fait aujourd'hui le nouvel Accord des Etats d'Amérique du Sud, fait converger deux droits essentiels pour la protection de l'environnement dans un instrument unique. Il s'agit du droit à la participation

dans l'élaboration des décisions publiques en matière environnementale et le droit à l'information environnementale¹³⁵². Le jumelage de ces deux droits rendus nécessaires par les liens pratiques qu'ils entretiennent, brouille toutefois l'appréciation du contenu du droit à la participation. L'exemple du recours aux publications de projets à travers des plateformes informatives, lesquels moyens sont bien souvent considérés comme une forme de participation, est une illustration de ces confusions notionnelles¹³⁵³. Si les différentes formes d'association du public dans le processus décisionnel facilitent la participation, il faut rappeler que le contenu (1) et la portée du droit relatif à la participation est spécifique (2).

1- La consistance et les caractères du droit à la participation

La Convention Aarhus et l'Accord sud-américain relatif à l'information, la participation et l'accès à la justice en matière d'environnement, définissent de manière quasi similaire le contenu et le caractère du droit à la participation. Il sera par conséquent suffisant de se cantonner à l'un de ces textes en l'occurrence la Convention Aarhus en tant qu'elle constitue l'instrument en vigueur en la matière, pour évaluer comment le contenu de la notion de participation devrait influencer les différents éléments devant être pris en compte lors de l'élaboration des plans de PSM.

L'article 7 de la Convention Aarhus consacré à la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatives à l'environnement, traite simultanément du droit à la participation et du droit à l'information. Il stipule que « Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires ». La simultanéité de l'énonciation du droit relatif à la participation et du droit à l'information dans le même article, ne doit pas impliquer la confusion entre ces deux mesures juridiques. Leur connexion tient à des raisons d'efficacité pratique. La Convention établit une distinction claire entre le droit à l'information environnementale et le droit à la participation. Elle pose pour cela des règles procédurales propres à chacune de ces mesures.

Les règles juridiques relatives au droit à l'information sont traitées aux articles 4 et 5. Ces règles établissent les modalités d'accès, de rassemblement et de diffusion de l'information. Ces différentes modalités constituent des éléments clés qui doivent améliorer la connaissance de

¹³⁵² CRAMER Benjamin W., "The human right to information, the environment and information about the environment: from the universal declaration to the Aarhus convention", *Communication Law and Policy*, 2009, vol. 14, n°1, p.73, pp. 73–103.

¹³⁵³ JAMAY Florence, « Principe de participation », *Jurisclasseur environnement et développement durable*, du 7 juin 2018, n°2440.

l'autorité publique avant sa prise de décision. En cela, le droit à l'information est le moteur qui nourrit la participation. Cette question d'information environnementale est d'ailleurs un élément essentiel de la mise en œuvre de la PSM¹³⁵⁴. Au-delà de son importance sociale en termes d'éducation citoyenne, l'information permet d'enrichir les connaissances du milieu marin. Penser une participation à tous les niveaux dans le cadre des processus de PSM, c'est envisager la question de la connaissance du milieu marin, de l'accès à ces connaissances et à leur diffusion. Le cadre juridique claire de la participation en matière d'élaboration des plans et programmes permet d'entrevoir des mesures concrètes nécessaires à l'opérabilité de la participation en matière de PSM. En ce sens, La Directive 2014/89 de l'UE a fondé juridiquement l'obligation de produire les données pour la protection du milieu marin, mais aussi celle de leur partage entre les Etats membres de l'UE.

Dans le premier cas, plusieurs directives sont visées. Il s'agit notamment de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 dite « Directive oiseaux habitats », la Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000, dénommée « Directive-cadre sur l'eau¹³⁵⁵ », la Directive 2008/56 /CE du 17 juin 2008, dite « Directive-cadre stratégie pour le milieu marin ». Dans le second cas, c'est essentiellement la Directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne dite « Directive Inspire » qui constitue l'assise juridique de l'obligation d'information s'agissant des données devant être pris en compte lors de l'élaboration de la PSM.

Dans le cas brésilien, malgré la non en vigueur de l'Accord régional de 2018, sur la participation, le Gouvernement a d'ores et déjà adopté un Décret créant un plateforme nationale de partage des données, remplissant les mêmes fonction que la Directive Inspire¹³⁵⁶.

Au-delà de ces textes explicitement visés pas le Directive de 2014/89 dans le contexte européen, il faut relever que la stimulation normative impulsée par le droit à la participation découlant de l'obligation d'information peut également faire référence à d'autres instruments juridiques de surveillance du milieu marin. On peut par exemple évoquer le cas des instruments sectoriels de surveillance de certaines activités maritimes comme le transport ou encore la pêche. Ces domaines font l'objet d'instruments prévoyant des règles imposant la production des données nécessaires au contrôle des usages et à l'amélioration des connaissances dans le cadre de la PSM. En matière de transport, la Directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires, fixe des règles permettant

¹³⁵⁴ DUNSTAN Piers K et al., "Using ecologically or Biologically Significant Marine Areas (EBSAs) to Implement Marine Spatial Planning", *Ocean & Coastal Management*, 2016, vol.121, p. 116, pp. 116–127.

¹³⁵⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. JOCE L 327 du 22.12.2000, p.1.

¹³⁵⁶ V. www.inde.gov.br, plateforme nationale de données spéciales créée par le Decreto 6.666 de 27 de novembro de 2008 publié le 28 novembre 2008.

de surveiller l'impact de cette activité sur le milieu. En ce domaine précisément, des études ont montré comment la production de données automatiques du trafic maritime permet de fournir des bases de données spatiales pour la surveillance des zones maritimes¹³⁵⁷.

En matière de pêche, la politique commune de pêche, soutenue par le Règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013, permet de surveiller les quotas de pêche et contrôler la quantité des stocks halieutiques dans les eaux européennes.

Le droit à la participation en matière de plans et programme doit également être évalué à l'aune de ses caractères juridiques. Il s'agit précisément de s'interroger sur le caractère individuel et/ou collectif du droit à la participation en matière d'élaboration des plans et programmes et sur le champ des acteurs concernés par cette participation dans une perspective de planification spatiale marine.

Dans les Convention Aarhus et l'Accord sud-américain, le public « désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes¹³⁵⁸ ». Ce droit accordé à toute personne est la particularité du droit à la participation en matière environnementale telle que consacré par ces textes. Cette forme d'appréhension large du public est classique dans les textes qui consacrent le droit à la participation. La participation est un droit qui appartient à « toute personne sans que celle-ci ait à [justifier] ni de sa citoyenneté, ni de sa nationalité, ni d'un quelconque intérêt à contester la décision en cause¹³⁵⁹ ».

Par ailleurs contrairement à la Convention Aarhus qui distingue la notion de « public concerné » de la notion plus générale de « public », l'Accord des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes introduit une catégorie nouvelle de public qu'elle qualifie de « vulnérable ». L'article 2 (e) définit les personnes ou les groupes de personnes considérés comme étant en situation de vulnérabilité. Cette catégorie concerne les populations indigènes et groupes ethniques. L'Accord impose que chaque Etat mettent en œuvre des moyens législatifs réglementaires et apporte son soutien afin qu'elles puissent être impliquées dans le processus décisionnel. L'incidence de cette distinction est visible dans le champ d'application des personnes concernées en matière d'élaboration des plans et programmes. L'article 7 de la Convention Aarhus autorise les Etats à désigner « le public susceptible de participer » en matière d'élaboration de plan et programme en tenant compte des objectifs de la Convention. L'Accord de Sud-américain de 2018, n'offre pas cette possibilité et vise tous les publics en matière d'élaboration des plans et politiques ayant une incidence sur l'environnement. Si ces

¹³⁵⁷ LE TIXERANT Matthieu et al., "How can Automatic Identification System (AIS) data be used for Maritime Spatial Planning?", *Ocean & Coastal Management*, 2018, vol.166, p.18, pp.18-30.

¹³⁵⁸ Article 2-4°, Convention Aarhus, avec un équivalent similaire à l'article 2(b) de l'Accord de 2018.

¹³⁵⁹ JEGOUZO Yves, op.cit, p. 664.

deux formulations peuvent aboutir au même résultat lié à l'approche anthropocentrée de ces deux textes, l'étendue de l'Accord sud-américain est plus large. Dès le préambule de l'Accord plusieurs références sont faites aux instruments relatifs aux droits de l'homme. Le paragraphe 5 du préambule réaffirme son attachement et sa continuité dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. De telles références sont absentes dans la Convention d'Aarhus. Par cette référence aux instruments de protection des droits de l'homme, l'Accord sud-américain se situe dans la lignée des instruments interaméricains des droits de l'homme. Tout comme le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels¹³⁶⁰ a apporté des précisions quant au contenu du droit à l'environnement¹³⁶¹, ce nouvel Accord fait partie des instruments d'application du droit à un environnement sain.

2- *La portée juridique du droit à la participation*

L'approche anthropocentrée du droit à la participation en matière d'élaboration de plans et programmes telle que véhiculée par la Convention Aarhus et l'Accord des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes, ne limite pas la participation aux questions purement écologiques. Le rattachement du droit à la participation en matière environnementale aux droits fondamentaux de l'individu élargit la portée ce droit aux conséquences indirectes de la décision publique sur l'individu ou groupe d'individus. Ces conséquences analysées par le prisme de l'environnement peuvent concerner divers domaines, tels que la santé, les valeurs culturelles, ou encore le droit au développement. La référence par les textes à la notion de « décision publique ayant une incidence à l'environnement » oriente le domaine sur lequel doit porter la participation. Il s'agit des décisions portant sur l'environnement. En l'absence de définition de cette notion, les textes opèrent une nomenclature des décisions automatiquement concernées et celles qui doivent être analysées au cas par cas. Pour cette deuxième catégorie, le champ d'application demeure instable. De plus, avec l'exigence du critère d'incidence sur l'environnementale comme élément devant justifier la participation à la prise de décision, il existe comme le souligne Yves Jegouzo, une « interférence entre la cause et l'objet ¹³⁶² ». L'effet de ne pouvant être constaté qu'après la décision, on assiste à un renversement de logique. Plusieurs décisions relatives à l'élaboration des plans et programmes peuvent échapper à l'exigence de participation en amont et produire en aval des incidences sur les droits de l'homme à un environnement sain. Sur le plan procédural

¹³⁶⁰ Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels, « protocole de San Salvador », adopté le 17 novembre 1988 à San Salvador, entré en vigueur le 16 novembre 1999.

¹³⁶¹ KISS Alexandre, « Les origines du droit à l'environnement : le droit international », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2003, Hors-série, p. 13.

¹³⁶² JEGOUZO Yves, op.cit, p. 664

ce renversement pose deux questions ; celle du moment de l'intervention citoyenne dont la participation pourrait enrichir le contenu de la décision et anticiper éventuellement les incidences néfastes de la décision, et la question de la valeur contraignante ou non des avis émis par les citoyens lors de cette participation.

La première est répondue par le recours à l'obligation de réaliser les Etudes d'impact environnementale¹³⁶³.

S'agissant de la deuxième question, il faut relever que la valeur contraignante ou non des avis des citoyens dans le processus décisionnel est un facteur déterminant qui donne tout son sens à la participation. Les Conventions Aarhus et l'Accord sud-américain sur ces points diffèrent dans leur énonciation. La formulation de Convention Aarhus est évasive. Le texte se contente de préciser que les résultats de la participation du public soient pris en compte dans la mesure du possible par l'autorité publique. L'Accord sud-américain est plus détaillé sur ce point. Le paragraphe 8 de l'article 7 de l'Accord sud-américain stipule clairement que « chaque Partie veille à ce que, une fois adoptée la décision, le public soit opportunément informé de celle-ci et des motifs et fondements sur lesquels elle s'appuie, ainsi que de la manière dont ses observations ont été prises en compte. La décision et ses antécédents sont publics et accessibles ». L'exigence de motivation de la décision relative à la manière dont ont été pris en compte les avis fait présumer une valeur contraignante de ceux-ci à l'égard de l'autorité publique. L'absence de motivation devant être considérée comme un manquement à l'obligation de tenir compte. Le raisonnement similaire devrait être appliqué dans le cadre de la Convention Aarhus. Le nouvel élan vers les instruments de démocratie environnementale vise à remettre le citoyen au centre du processus décisionnel en matière d'environnement. Il serait contradictoire de priver d'effets les avis des citoyens dans le cadre de la participation, sans vider ces conventions de leur objet.

Le troisième pilier relatif à l'accès à la justice des citoyens en matière d'environnement conforte d'ailleurs l'idée que la participation et l'accès à l'information ne constituent pas seulement des étapes formelles. Elles sont au contraire la conséquence logique de l'importance du rôle du citoyen dans l'élaboration des politiques publiques relatives à l'environnement. Le pilier juridictionnel vise à sanctionner et à corriger l'inobservation des deux autres piliers de la démocratie environnementale.

B- Une stimulation par la détermination du cadre procédural

¹³⁶³ TIGNINO Mara, « Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en eau transfrontières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 7 | juin 2010, DOI : 10.4000/vertigo.9750.

L'une des principales caractéristiques de la participation du public en matière environnementale dans le processus décisionnel est son intervention très en amont de la décision administrative. Dans le cadre de l'élaboration des plans et programmes cette participation s'effectue dans le cadre de la procédure de l'évaluation stratégique (1). Cette mesure qui fait l'objet d'instrument spécifique peut se trouver renvoyée aux procédures de droit commun dans le silence ou en l'absence de textes spécifiques régissant cette mesure (2).

1- La participation dans la phase de l'EES

Le mécanisme de l'EES est un moyen d'appliquer l'obligation de participation du public dans l'élaboration des plans et programmes. Une démarcation claire s'opère selon que les cadres juridiques en présence disposent ou non d'un instrument juridique régissant cette évaluation environnementale stratégique. Le Sénégal par exemple prévoit la participation lors de l'EES, pourtant aucun texte réglementaire d'application de cette mesure n'a été adopté jusqu'ici. Le Brésil et le Cap-Vert n'ont à l'heure actuelle aucun instrument juridique réglementant l'EES.

Dans le cadre de l'UE tel qu'il a été présenté dans le chapitre précédent, la Directive, 2001/42/CE suit les mêmes articulations que le Protocole de Kiev qui constitue le fondement juridique international de l'évaluation stratégique de certains plans et programmes. Le Brésil n'a pas ratifié ce Protocole et ne dispose à l'heure d'aucun instrument juridique relatif à l'EES stratégique.

La procédure de participation est organisée par le biais des consultations du public. Le Protocole de Kiev et la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes définissent des règles procédurales en la matière. L'option prise par le Protocole de Kiev est plus détaillée que celle de la Directive européenne. Ce Protocole prévoit en effet plusieurs stades de participation. La première phase concerne la vérification préliminaire¹³⁶⁴. Il s'agit de déterminer si le projet de plan ou programme est éligible au champ d'application des règles exigeant la réalisation d'une évaluation stratégique. Le Protocole impose aux Parties « selon qu'il convient (...) de donner au public concerné la possibilité de participer à la vérification préliminaire des plans et programmes ». A l'issue de cette première phase, l'autorité publique doit prendre les « mesures nécessaires pour que les conclusions auxquelles elle aboutit (...) soient mises à la disposition du public en temps voulu, par voie d'un avis au public ou par d'autres moyens appropriés, y compris des médias électroniques ». Cette phase préliminaire est une condition particulièrement stimulante dans la perspective de l'incorporation des plans issus de la PSM dans le champ d'application du Protocole de Kiev.

¹³⁶⁴ Art. 5, Protocole de Kiev.

La deuxième manifestation procédurale qui est commune au Protocole de Kiev et à la Directive 2001/42/CE, concerne la consultation. La Directive 2001/42/CE imposent aux Etats membres d'organiser à un stade suffisamment précoce la consultation du public ainsi que les autorités concernées, afin de requérir leur « avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative¹³⁶⁵ ». Cette consultation porte sur deux documents ; le projet de plan ou programme et le rapport d'évaluation d'incidence. De plus, lorsque le plan ou le programme est susceptible de produire des effets sur le territoire d'un autre Etat, une consultation transfrontalière doit être réalisée avant que ledit plan ne soit adopté. A l'issue de ces différentes phases de consultations l'autorité publique doit rendre une décision qui tienne compte à travers ses motivations des différentes observations formulées durant les procédures de participation.

2- L'EES et la participation du public lors de l'élaboration des plans : deux instruments rendus inséparables

Le constat qui résulte de l'identification des sources de la participation du public en matière de plan et programme fait ressortir un élément central : le lien inextricable qui se lie entre la participation en matière de plan et programme et la procédure d'EES. La première constitue une étape contenue dans la seconde. Une étape qui n'est cependant pas soumise aux règles de l'évaluation stratégique mais dont les règles spécifiques participent à renforcer et à compléter le régime juridique de l'EES. L'EES étant une procédure juridique qui comporte plusieurs aspects techniques, les règles de participation du public suscitent, voir imposent la traduction de ces règles techniques en un langage compréhensible par les citoyens. En ce sens l'adoption des règles imposant l'EES devrait aller de pair avec les règles relatives avec celles relatives à la participation du public en matière de plan ou programme.

L'analyse des instruments juridiques régissant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes dans les pays de la zone tropicale comme le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil est déroutante en termes de déséquilibre.

La Loi sénégalaise de 2001 portant Code de l'environnement impose l'exigence de participation du public dans le cadre de l'EES pourtant elle ne dispose d'aucun texte réglementaire ou législatif consacré spécifiquement à l'EES ou encore à la participation du public en matière de plan et programme.

Le cas de la loi Capverdienne est également paradoxal. Le Décret-loi d'élaboration des plans de gestion des zones côtières et marines prévoient par exemple l'exigence de participation lors de

¹³⁶⁵ Art. 6, Directive 2001/42/CE et art. 9, Protocole de Kiev.

l'élaboration des plans d'aménagement des zones côtières et marines pourtant aucun texte ne régit l'EES. De plus, l'exigence de participation dans le Décret-loi portant Code de l'environnement est posée au cas par cas.

Le Brésil également ne dispose d'aucun instrument relatif aux EES. Dans le cadre des lois d'aménagement des zones côtières le principe de participation est posé mais sa mise en œuvre est règlementée dans la procédure traditionnelle de l'EIE traditionnelle.

Paragraphe 2 : Le cadre juridique de la participation en zone tropicale : un cadre théorique trop indéterminé pour la PSM

Au regard du cadre juridique éclaté de la participation du public en matière d'élaboration des plans et programmes il ressort un premier constat. Les règles relatives à la participation sont trop générales et éclatées. Ceci est le facteur d'une double indétermination d'une part le contenu du droit à participation (**A**) et d'autre part, l'indétermination des phases procédurales dans lesquelles cette participation peut être mise en œuvre (**B**).

A- L'indétermination du contenu de la participation tirée de l'écologisation des droits de l'homme

L'évolution récente du droit international de l'environnement en matière de participation du public de ces dernières décennies est perceptible avec la Convention d'Aarhus, le Protocole de Kiev ou encore l'Accord des Etats d'Amérique Latine et des Caraïbes. Cependant, au-delà de cette proclamation directe par des instruments juridiques spécifiques, le droit à la participation du public n'en est pas moins présent de manière implicite dans les pays de la région tropicale à l'instar du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil (**1**). La jurisprudence des Cours régionales africaines y contribue à sa consolidation (**2**).

1- Un droit de la participation révélé de manière indirecte

La Charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples¹³⁶⁶ est le premier texte international à reconnaître le droit à un environnement sain¹³⁶⁷. Préalablement proclamée par la Déclaration de

¹³⁶⁶ Convention africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

¹³⁶⁷ Article 24, Charte africaine des droits de l'homme, op.cit.

Stockholm de 1972¹³⁶⁸, la Charte africaine des droits de l'homme aborde la protection juridique de l'environnement par le prisme des droits de l'homme. Cette Charte est ratifiée par la quasi-totalité des Etats africains dont le Cap-Vert et le Sénégal. Du côté de l'Amérique du Sud, le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels¹³⁶⁹, comporte un article similaire à l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme (article 11). Ce Protocole qui lie le Brésil¹³⁷⁰, tout comme la Charte africaine des droits de l'homme apporte une contribution aux droits procéduraux de protection de l'environnement.

La nouvelle dimension du droit de l'environnement que consacrent ces instruments des droits de l'homme, pose la question de l'instance procédurale de sa mise en œuvre¹³⁷¹. Un consensus est par ailleurs partagé par la doctrine sur la nature juridique de ce droit. Le droit à l'environnement est un droit procédural reconnu à tout individu tendant à exiger le respect de l'obligation de protéger l'environnement¹³⁷². Ce faisant, sa mise en œuvre requiert et génère d'autres droits¹³⁷³. Le droit d'accès à l'information, le droit de participer au processus décisionnel et le droit d'accès à la justice en matière d'environnement constituent les droits qui s'agrègent à sa mise en œuvre. Cette agrégation trouve sa justification sur le plan pratique. Elle tend à concrétiser l'applicabilité du droit à l'environnement. Chaque individu doit pouvoir prendre connaissance des politiques publiques, des plans et des programmes, susceptibles d'avoir des incidences sur son droit à l'environnement. L'information, implique de consulter le citoyen afin qu'il puisse émettre un avis avant la prise de décision par l'autorité publique. Enfin, lorsqu'il estime qu'il y a une atteinte à ce droit, des moyens juridictionnels doivent permettre au citoyen d'obtenir la réparation née de la violation de ce droit. La jurisprudence des Cours régionales africaines et interaméricaines va dans ce sens et conforte ces contenus comme faisant partie du droit à un environnement sain.

2- La contribution de la jurisprudence des Cours régionales des Droits de l'Homme à l'édification du droit à la participation en matière environnementale

¹³⁶⁸ Le principe 1 de la Déclaration de Stockholm proclame que « l'homme a un droit fondamental, à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. »

¹³⁶⁹ Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels, « protocole de San Salvador », adopté le 17 novembre 1988 à San Salvador, entré en vigueur le 16 novembre 1999.

¹³⁷⁰ Le Brésil a ratifié ce Protocole le 08/08/1996.

¹³⁷¹ DOUMBE-BILLE Stéphane, op.cit; Kiss Alexandre, op.cit ; Lewis Bridget, op.cit.

¹³⁷² KISS Alexandre, op.cit.

¹³⁷³ DOUMBE BILLE, op.cit.

La Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) à l'occasion de l'affaire opposant *The social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights à la République Fédérale du Nigeria*¹³⁷⁴, a eu l'occasion d'apporter des précisions sur le contenu du droit à l'environnement tel que proclamé par l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme. Selon les faits de cette affaire, il était reproché « *au gouvernement militaire nigérian impliqué dans l'exploitation du pétrole par le biais d'une société d'Etat ; le Nigeria National Petroleum Company (NNPC), laquelle est actionnaire majoritaire dans un consortium avec Shell Petroleum Development Corporation (SPDC); [d'être à l'origine] de graves dommages à l'environnement et des problèmes de santé au sein la population Ogoni du fait de la contamination de l'environnement [liés aux activités de ce consortium]* ». La Cour a eu l'occasion d'interpréter l'esprit de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme. Elle décide que l'application de cet article 24 « *doit également inclure le fait d'ordonner ou au moins de permettre la surveillance scientifique indépendante des environnements menacés, d'exiger et de publier des études sur l'impact social et environnemental avant tout développement industriel majeur; d'entreprendre la surveillance appropriée et d'informer les communautés exposées aux activités et produits dangereux et d'offrir aux individus la possibilité d'être entendus et de participer aux décisions relatives au développement affectant leurs communautés* »¹³⁷⁵. Cette conclusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est édifiante en termes d'enrichissement du droit à la participation des populations dans le processus décisionnel en matière d'environnement. Cette décision qui met lumière la relation entre les droits de l'homme et le droit de l'environnement reste cependant isolée. De plus, si les droits à l'information et la participation sont rappelés comme faisant partie du contenu du droit à l'environnement, il n'en demeure pas moins que leur extensibilité et leur application dans les processus publics tels que l'élaboration des plans de PSM nécessite un cadre juridique plus aboutit.

Le Système Interaméricain des Droits de l'Homme (SIDH) construit depuis déjà plusieurs décennies un cadre « d'écologisation des droits de l'homme¹³⁷⁶ ». Parmi le nombre des décisions qu'elle a prononcé jusqu'ici, l'Arrêt Claude Reyes et autres c. Chili rendu le 19 septembre 2006 relatif à l'accès à l'information en matière d'environnement est l'une des illustrations de la construction du contenu du droit procédural du droit à l'environnement¹³⁷⁷. Cette affaire concerne le refus de l'État chilien de fournir à M. Marcel Claude Reyes, M.

¹³⁷⁴ Communication de la Cour africaine des Droits de l'Homme (CADHP) n°155/96, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigéria. Affaire du 27 octobre 2001.

¹³⁷⁵ Paragraphe 53, Communication de la CADHP.

¹³⁷⁶ DE SALLES CAVEDON-CAPDEVILLE Fernanda, « L'écologisation du système interaméricain des droits de l'Homme (SIDH): Commentaire de La Jurisprudence Récente (2010-2013) », *Revue Juridique de l'environnement*, 2014, vol.39, n°3, p. 489, pp.489-511.

¹³⁷⁷ CIDH, Arrêt Claude Reyes et autres c/Chili, Sentence du 19 septembre 2006.

Sebastián Cox Urrejola et M. Arturo Longton Guerrero, tous les renseignements demandés en ce qui concerne la société forestière Trillium sur le projet Rio Condor, relatif à la déforestation de la douzième région du Chili. La Cour va faire référence à la Convention Aarhus, et juger que l'accès aux informations environnementales est nécessaire dans un contexte démocratique et que les seules restrictions doivent être proportionnelles à l'objectif de protection de l'environnement¹³⁷⁸. La position de la Cour interaméricaine est pratiquement similaire à celle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. L'un des éléments sans doute le plus surprenant dans cette décision de la Cour, est sa référence à un texte externe pour fonder sa position¹³⁷⁹. La Convention Aarhus n'étant applicable dans aucun des Etats de cette région et extérieure du système interaméricain des droits de l'homme. A ce titre, cette décision impose quelques observations. D'une part, l'emprunt qu'elle opère par référence à une Convention extérieure applicable dans aucun de ses Etats membres pose une question de légitimité liée à la soumission de ces Etats à une convention pour laquelle ils ne sont pas partie. Cette application par emprunt détachée du cadre normatif pose d'autre part la question de la légitimité interne du contrôle d'application effective. Cette posture n'exclut pas une application à la carte en fonction des intérêts mis en avant. Si les droits consacrés par la Convention Aarhus s'accordent spécifiquement aux dispositifs de protection de l'environnement dans le cadre de la PSM, leur transposabilité dans d'autres systèmes juridiques ne doit pas se détacher du cadre institutionnel de l'espace concerné.

En l'état actuel du droit relatif à la participation dans les régions tropicales la question de leur applicabilité dans la perspective d'une PSM soulève également des inconvénients du point de vue de l'indétermination de leur phase de mise en œuvre.

B- L'indétermination de la phase de mise en œuvre de la participation

Le droit à la participation fondé sur les droits de l'homme à un environnement sain est entouré d'incertitude (1). Ceci d'autant que le contrôle juridictionnel à intervenir en cas d'inobservation arrive très en aval, une phase moins opérationnelle pour la protection de l'environnement dans le cadre d'un processus de planification (2).

1- Un droit procédural incertain

¹³⁷⁸ Paragraphe 81, Arrêt Claude Reyes, op.cit.

¹³⁷⁹ DE SALLES CAVEDON-CAPDEVILLE Fernanda, op.cit.

Le droit de participation découlant du droit à l'environnement est entouré d'incertitude en termes de détail procédural de sa mise œuvre. S'agissant d'un droit procédural, la seule proclamation de son existence par l'intervention jurisprudentielle ne suffit pas en l'absence de cadre légal définissant les modalités de sa mise en œuvre. Ce déficit légal est l'une des conditions d'effectivité de la norme. Julien Bétaille dans le cadre de sa thèse sur l'effectivité des normes juridiques en droit de l'environnement, a souligné « l'impossibilité de penser l'effectivité [d'une norme à partir] du seul cadre théorique ¹³⁸⁰ ». En partant de la définition de l'effectivité du droit considérée comme « le droit appliqué, mis en œuvre et qui produit des effets ¹³⁸¹ », plusieurs éléments permettent de douter de la certitude du droit à la participation du public en matière de plan et programmes dans les pays de la région tropicale. Michel Prieur dans une recherche sur les indicateurs permettant d'évaluer l'effectivité d'une règle, établit les critères d'évaluation des règles. Il cite entre autre critères, « la validité de la règle, [son]entrée en vigueur, [son] invocabilité, la conscience de la règle, la substance de la règle, le progrès ou la régression de la règle, la précision de la règle, le contrôle administratif de la règle, le contrôle juridictionnel de la règle, la sanction de la règle et l'application des sanctions ¹³⁸². »

Le droit de la participation découlant du droit à un environnement sain, contient des failles par son manque de précision de règles procédurales de sa mise en œuvre. Cette absence rend inexorablement incertain le destin juridictionnel de la participation. D'autant que dans la perspective d'une PSM, un droit relatif à la participation dont la reconnaissance n'intervient qu'en aval serait rendu inopérant et privé d'utilité.

2- Un droit procédural peu influent en amont du processus décisionnel

L'intérêt de la participation lors de l'élaboration des plans et programmes est d'enrichir le contenu de la décision administrative avant que celle-ci ne soit adoptée. Cet enrichissement permet d'anticiper le plus en amont possible les incidences sur l'environnement qu'une décision peu rigoureuse sur les questions environnementales pourrait entraîner. La participation pour les plans et programmes s'inscrit ainsi dans une optique de précaution. Une précaution à la fois pour la protection de l'environnement, mais aussi une précaution liée à l'assurance de la légitimité du processus décisionnel.

¹³⁸⁰ BÉTAILLE Julien, op.cit, p.69

¹³⁸¹ PRIEUR Michel, « Les indicateurs juridiques, outil d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement », *IFDD*, 2018, p.31, pp. 188.

¹³⁸² PRIEUR Michel, op.cit, p.17.

Dans un contexte d'incertitude juridique du mécanisme procédural de mise en œuvre du droit à la participation, les seuls cas de figure d'application de cette participation résultent de la procédure du droit commun de l'EIE et le contrôle juridictionnel en aval de la décision. Ces deux mécanismes procéduraux sont par ailleurs peu influents car insuffisants dans le cadre d'une PSM. L'objet et le cadre de cette participation, ne s'accommode pas aux objectifs de précaution qui nimbent le droit à la participation en matière de plan. De plus, le recours à un contrôle juridictionnel a posteriori présuppose l'existence d'une règle procédurale que ce contrôle vise à sanctionner l'inobservation. Envisager un cadre législatif de mise en œuvre de la PSM dans ce contexte renvoi à l'évidence à être confronté à ces deux réserves.

Titre II : La part du droit dans les phases techniques de mise en œuvre de la PSM

La PSM en tant que processus de projection sur l'avenir qui s'appuie sur des objectifs prédéfinis, comporte une dimension technique très importante¹³⁸³. L'espace qui constitue la base commune de tout processus de PSM doit être appréhendé dans sa composition naturelle et sa dynamique temporelle. Autrement dit, il s'agit de prévoir les modalités d'une gestion axée à la fois sur la compréhension des écosystèmes et le contexte socioéconomique¹³⁸⁴.

Il faut ici lever les ambiguïtés de l'utilisation abusive du concept de planification. Si la planification spatiale dans son appréhension commune fait intuitivement penser à la maîtrise de l'espace sur fond de plan¹³⁸⁵ sur lequel sont reportées les règles d'affectation des espaces pour des vocations spécifiques, cette description correspond davantage à un zonage qu'à une planification entendue comme une mise en scène des formes futures dont on souhaite l'avènement¹³⁸⁶. Cette conception suppose de corriger les imperfections déjà existantes et de limiter les dommages pour évacuer les risques d'un enlisement des erreurs préexistantes. La PSM est donc un processus d'innovation fondé sur une meilleure connaissance des conditions existantes et un besoin de maîtrise des risques. La dimension technique et scientifique découle par conséquent de ces enjeux.

Le rôle du droit en tant que prescription des conduites humaines¹³⁸⁷ reste crucial. La capacité de pilotage de l'Etat ne peut ignorer délibérément les dimensions juridiques même si l'action publique n'est pas uniquement structurée par le droit¹³⁸⁸. Ainsi, si la mise en œuvre de la PSM dans son acception juridique suppose de s'intéresser spécifiquement à tout ce qui contribue à la concrétisation de la règle de droit¹³⁸⁹, rechercher la part du droit dans l'ensemble du processus induit d'appréhender cette mise en œuvre dans son acception large qui signifie toutes les étapes

¹³⁸³ JAY Stephen et JONES Hannah, "Toward a framework for higher education for marine spatial planning" *Marine Policy*, 2019, vol. 99, p.230, pp. 230-238.

¹³⁸⁴ PORTMAN Eva Michelle, *Marine spatial planning*, in Portman Eva Michelle, *Environmental planning for oceans and coasts. Methods, Tools and Technologies*, Springer, 2016, 237 p., p. 97, pp. 97–115; DOUVÈRE Fanny, "The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-Based Sea Use Management", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, p. 762, pp.762–771; CROWDER Larry et NORSE Elliott, "Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, p. 772, pp.772–778.

¹³⁸⁵ MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2015, op.cit, p. 574.

¹³⁸⁶ TRIBILLON Jean-François, op.cit, p. 121.

¹³⁸⁷ AMSELEK Paul, « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Droits*, n°10, 1989, p.10.

¹³⁸⁸ DURAN Patrice, « L'impuissance publique, les pannes de la coordination », in *Actualité française de Droit Administratif (AFDA)*, La puissance publique, Lexisnexis, 2012, p. 5.

¹³⁸⁹ ROUYERE Aude, *Recherche sur la dérogation en droit publique*, Thèse droit Université de Bordeaux, 1993, 1010 p., p.73.

d'un processus public¹³⁹⁰. La perspective d'un contrôle juridictionnel à différentes échelles tant sur le plan interne qu'international reste évidemment possible (**Chapitre 2**). La prise en compte de l'exigence environnementale dans le processus de planification demeure en effet, une prescription imposée tant par le droit international que le droit national, qui ouvre des voies d'intervention du juge pour la vérification de la légalité des actes de l'administration durant le déroulement du processus.

Mais avant de parvenir à cette phase, l'autorité publique doit se donner tous les moyens devant lui permettre d'atteindre efficacement les finalités qui sous-tendent son action. Depuis plusieurs siècles, la mobilisation d'expertise et le recours aux instruments techniques et technologiques offerts par les innovations de la science ont guidé l'action publique et participé à réduire autant que faire se peut les incertitudes¹³⁹¹. La conduite de la PSM est le siège de développement d'outils scientifiques et techniques qui participent à la prise de décision¹³⁹². Intégrés dans la PSM comme des Outils d'Aide à la Décision (OAD), ces outils produisent des effets sur le processus de planification par les orientations qu'ils proposent à la décision publique.

La feuille de route commune entre l'Union européenne et la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'Unesco, considère les OAD comme un des moyens permettant au décideur d'envisager une PSM qui prenne en compte l'ensemble des scénarios possibles¹³⁹³. Bien qu'extérieur du champ des concepts juridiques¹³⁹⁴, l'appréhension des OAD est à la fois simple et complexe. Simple dans la mesure où ils désignent l'ensemble des outils et systèmes techniques qui éclairent et facilitent la prise de décision dans le processus de planification¹³⁹⁵. Complexe en ce qu'ils ne constituent pas un ensemble homogène remplissant les mêmes fonctions.

En 2011, le *Center for Ocean Solutions* (COS), a publié un guide visant à comprendre et à évaluer les différents OAD utilisés dans le processus de PSM. Selon ce guide, les OAD remplissent quatre fonctions : la combinaison des données de diverses natures (écologique, économique et social), l'évaluation transparente des différents scénarios de gestion, la participation des parties prenantes et l'évaluation des progrès par rapport aux objectifs de

¹³⁹⁰ LASCOUMES Pierre et LE BOURHIS Jean-Pierre, « Des « passe-droits », aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, n° 32, 1996, p. 51, pp.51-73 ; Hassenteufel Patrick, *La mise en œuvre de l'action publique*, in Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, 300 p., p.97, pp.97-114.

¹³⁹¹ ROBERT Cecile, Expertise et action publique, in BORRAZ Olivier (Ed.), *Politiques publique Tom 1. La France dans la Gouvernance européenne*, Paris, Presse Universitaire de Sciences Po, 2008, 367 p., p. 303, pp.309-335.

¹³⁹² TROUILLET Brice, op.cit, p. 35.

¹³⁹³ COI et la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, « Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide (MSP) », Conclusions de la 2^{ème} Conférence de l'UNESCO, Paris, 15-17 mars 2017, Action V, p.5.

¹³⁹⁴ La Directive 2014/89/UE sur la PSM par exemple n'en fait pas référence.

¹³⁹⁵ TROUILLET Brice, op.cit, p. 31.

gestion¹³⁹⁶. Partant de cette description, on peut considérer les OAD comme des instruments techniques qui permettent grâce aux données scientifiques, d'envisager les différentes possibilités pour le décideur dans la perspective d'éclairer ses choix lors du processus de planification. Les OAD se caractérisent par un système de modélisation impliquant une simulation des scénarios théoriques de gestion en fonction des objectifs et des données fournies par l'aménageur¹³⁹⁷. Ils fonctionnent sur une logique d'algorithmes. Il s'agit de programmes informatiques tendant à formaliser l'objectif politique par le biais d'opérations mathématiques, sur la base de données spécifiques. Les algorithmes « fonctionnent par l'entrée d'une masse de données initiales, [lesquelles sont traitées par des formules mathématiques], pour aboutir à des résultats précis¹³⁹⁸ ». Ces logiciels s'améliorent par eux-mêmes au fil de répétitions du processus et parviennent à des résultats par « corrélation¹³⁹⁹ ». Les OAD ne constituent pas une solution en soi. Ils y concourent en offrant, par une vision prospective, l'ensemble des possibilités envisageables.

A partir de ces éclairages on peut à juste titre s'interroger sur les implications réelles que le recours à ces outils entraîne dans la conduite de la PSM. Pour le droit, le recours aux OAD peut constituer un vecteur de transformation d'une vérité scientifique en vérité juridique. Autrement dit, une prescription des conduites édictées par la technologie qui prive subtilement l'action publique de son objectivité voire de sa neutralité. Il est dès lors nécessaire de s'intéresser à l'influence des OAD dans la PSM s'agissant de la prise en compte de l'environnement. L'hypothèse qui guide cette interrogation est que l'influence des OAD en matière de planification est largement tributaire du cadre juridique relatif à l'utilisation des données environnementales (**Chapitre 1**). Cette hypothèse sera démontrée à partir de l'influence des normes juridiques à la production et la diffusion des données scientifiques, mais aussi par les limites que le droit dans l'application de ces données.

¹³⁹⁶ COLEMAN Heather, Foley Melissa, PRAHLER Erin, ARMSBY Matthew, SHILLINGER George, *Decision guide: selection decision support tools for marine spatial planning*, The Woods Institute for the Environment, Stanford University, California, 2011, 56 p., p.3.

¹³⁹⁷ PORTMAN Eva Michelle, *Decision Support Tools for coastal and ocean planning management*, in PORTMAN Eva Michelle, *Environmental planning for oceans and coasts*, Springer, 2016, op.cit, p. 179, pp.179- 190.

¹³⁹⁸ BARRAUD Boris, « Les algorithmes au cœur du droit et de l'Etat postmoderne », *Revue Internationale de Droit Des Données et du Numérique*, 2018, vol. 4 (2018), p. 37, pp. 37–52.

¹³⁹⁹ BARRAUD Boris, op.cit.

Chapitre 1 : Les OAD et la protection de l'environnement dans la PSM

L'intérêt pour la conservation des écosystèmes marins contribue au développement des outils techniques et technologiques qui favorisent à la fois la compréhension des phénomènes naturelles et l'amélioration des pratiques des activités humaines en mer. Dans une étude consacrée à l'évaluation de seize plans de PSM les plus représentatifs à travers le monde, Jeremy Collie et ses collègues ont démontré que parmi les plans étudiés, onze d'entre eux ont été réalisés par le recours aux OAD¹⁴⁰⁰. Le guide du *Center of Ocean Solution* a recensé neuf types d'OAD utilisés dans la PSM¹⁴⁰¹. Ce document reconnaît que les outils sélectionnés ne constituent pas les seuls pouvant être utilisés dans le processus de planification et surtout qu'ils n'ont pas tous les mêmes performances¹⁴⁰². Il existe à cet égard une variété d'OAD¹⁴⁰³ pouvant intervenir à différent stade du processus de planification, selon leurs fonctions¹⁴⁰⁴.

En se fondant sur les dix étapes proposées par Ehler et Douvère dans le document pédagogique relatif à la PSM¹⁴⁰⁵, on peut facilement déduire deux étapes dans lesquelles le recours aux OAD peut être mobilisé. Il s'agit notamment du stade de la définition des objectifs et l'analyse des conditions existantes¹⁴⁰⁶ et de l'étape relative à l'analyse des conditions futures par rapport aux différents scénarios de gestion¹⁴⁰⁷. Dans la première, qui consiste en la collecte des données scientifiques, à la réalisation d'un état des lieux, la cartographie des usages, l'identification des conflits et des compatibilités, etc., le recours aux OAD qui combine des outils techniques

¹⁴⁰⁰ JEREMY S. Collie et al., "Marine Spatial Planning in Practice", *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 117 (2013), 1–11 <<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecss.2012.11.010>>.

¹⁴⁰¹ Les outils cités par le document sont : ARIES, ATLANTIS, Coastal Resilience, Cumulative Impacts, INVEST, MarineMaP, Marxan, MIMES, Multipurpose Marine Cadastre, Coleman Heather et al. op.cit, p. 24.

¹⁴⁰² COLEMAN op.cit, p.4

¹⁴⁰³ STELZENMUELLER Vanessa et al., "Practical Tools to Support Marine Spatial Planning: A Review and Some Prototype Tools", *Marine Policy*, 38 (2013), 214–227 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.05.038>>; PORTMAN, "Decision Support Tools for Coastal and Ocean Planning and Management"; KEMAL PINARBAŞI et al., "Decision Support Tools in Marine Spatial Planning: Present Applications, Gaps and Future Perspectives", *Marine Policy*, 83 (2017), 83–91; BENJAMIN S. Halpern et al., "A Global Map of Human Impact on Marine Ecosystems", *Science*, 319.5865 (2008), 948–952 <<https://doi.org/10.1126/science.1149345>>.

¹⁴⁰⁴ PINARBASI et al., op.cit.

¹⁴⁰⁵ Les dix étapes de réalisation de la PSM proposée par le guide de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'UNESCO (COI-UNESCO), sont : (1) identifying need and establishing authority (2) Obtaining financial support(3) Organizing the process through pre-planning(4) Organizing stakeholder participation(5) Defining and analyzing existing conditions(6) Defining and analyzing future conditions(7) Preparing and approving the spatial management plan(8) implementing and enforcing the spatial management plan(9) Monitoring and evaluating performance(10) adapting the marine spatial management process, EHLER Charles et DOUVÈRE Fanny, 2009, op.cit. 18.

¹⁴⁰⁶ Qui correspond à l'étape 5 « Defining and analysing existing condition », EHLER et DOUVÈRE, op.cit.

¹⁴⁰⁷ Qui correspond à l'étape 6 « Defining and analysing future conditions », EHLER et DOUVÈRE, op.cit.

comme le Système d'Information Géographique (SIG) et la cartographie devrait être utilisé pour intégrer la dimension spatiale, composante essentielle de la PSM¹⁴⁰⁸.

La phase d'analyse des conditions futures qui consiste à établir les tendances en fonction des besoins et des différents scénarios possibles, est sans doute l'étape par excellence des OAD. Il s'agit pour l'autorité publique de déterminer grâce à l'expertise proposée par la technique la solution qu'il juge la plus optimale pour atteindre les objectifs de planification. Dès lors, ne pas considérer comment les OAD peuvent influencer les décisions dans le processus de planification, c'est premièrement supposer que le seul fait scientifique peut suffire à justifier et légitimer la décision des décideurs avec pour conséquence une déresponsabilisation de celui-ci. Deuxièmement, c'est également supposer que tous les OAD sont par essence homogènes et peuvent dans les mêmes conditions proposer des scénarios identiques en relayant l'importance des normes de protection de l'environnement à la seule vérité scientifique. S'intéresser à l'influence des OAD par rapport à la protection de l'environnement dans le processus de planification c'est finalement démontrer que même si le recours à ces outils techniques dans le cadre du processus de planification peut s'avérer nécessaire ils n'échappent pas de manière directe ou indirecte aux exigences des règles de protection de l'environnement.

L'évaluation des neuf OAD faite par le *Center for Ocean Solution* démontre par exemple que parmi les outils qu'elle a recensés, très peu permettent la prise en compte de la question des services écosystémiques¹⁴⁰⁹. Portman a identifié une catégorie d'OAD qui permet de prioriser les zones pour la conservation¹⁴¹⁰. Dans le cas européen, l'outil Marxan¹⁴¹¹ fait partie d'un des outils le plus utilisé pour la désignation d'Aires Marines Protégées (AMP)¹⁴¹². D'autres outils sont spécifiquement mis en place pour faciliter la participation des parties prenantes à l'instar de SeaSkecht¹⁴¹³.

Les OAD sont ainsi mobilisés pour faciliter la réalisation de différents objectifs de planifications sectorielles comme l'accroissement de la sécurité du trafic maritime¹⁴¹⁴, la

¹⁴⁰⁸ GÖKE Cordula, DAHL Karsten et MOHN Christian, "Maritime Spatial Planning supported by systematic site selection: Applying Marxan for offshore wind power in the western Baltic Sea", *PLoS ONE*, 2018, vol. 13, Issue 3, e0194362. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0194362>.

¹⁴⁰⁹ COLEMAN, op.cit, p.24

¹⁴¹⁰ Elle cite notamment les OAD comme MARXANS, ZONATION, C-PLAN, ResNet ou encore DEFINITE, Portman, 'Decision Support Tools for Coastal and Ocean Planning and Management'.

¹⁴¹¹ <http://marxan.net/>

¹⁴¹² ROBERT J. Smith et al., "Developing Best Practice for Using Marxan to Locate Marine Protected Areas in European Waters", *Ices Journal of Marine Science*, 66.1 (2009), pp.188-194
<<https://doi.org/10.1093/icesjms/fsn198>>.

¹⁴¹³ PINARBASI et al., op.cit.

¹⁴¹⁴ FOWLER G. Timothy et SØRGÅRD Eirik, "Modeling ship transportation risk", *Risk Analysis*, 2000, vol. 20, Issue 2, p. 240, pp. 225–244.

limitation des taux d'émission du transport maritime¹⁴¹⁵, l'évaluation des services écosystémiques¹⁴¹⁶, ou encore la conservation des écosystèmes marins vulnérables¹⁴¹⁷.

Si dans le cas des protections sectorielles de l'environnement, on peut ainsi souligner l'importance de ces outils, on peut néanmoins s'interroger sur leur influence dans le cadre d'un processus multisectoriel comme PSM. La conservation de la biodiversité n'étant pas un objectif fondamental de la PSM¹⁴¹⁸, le recours aux OAD peut au contraire être mis en avant pour favoriser un secteur spécifique¹⁴¹⁹. A travers les informations scientifiques que leur fonctionnement mobilise, les OAD peuvent renforcer les rapports de dominations des acteurs les plus forts et constituer un vecteur d'injustice dans le processus de planification¹⁴²⁰. L'hypothèse qui guide cette analyse est que si la réglementation sur les données scientifiques favorise le développement des OAD dans les politiques publiques (**Section 1**), cette réglementation est principalement orientée pour atteindre des objectifs d'utilisation durable des océans (**Section 2**). Il en ressortirait dès lors que le recours aux OAD dans la conduite du processus de planification, ne doit pas entraîner de recul par rapport aux avancées déjà réalisées en matière de protection de l'environnement. Au contraire ils devraient contribuer à renforcer ces objectifs y compris dans le cadre du processus de PSM.

Section 1 : Développement des OAD et réglementation sur les données

Les données scientifiques constituent une base de connaissances qui fonde une politique publique¹⁴²¹. Elles sont le substrat de fonctionnement des OAD de la PSM. Il faut en revanche distinguer la notion de donnée scientifique à celle de donnée personnelle. La référence à la notion de donnée renvoie directement à celle de la donnée personnelle qui elle relève du droit

¹⁴¹⁵ WANG Chengfeng, CORBETT James J. et FIRESTONE Jeremy, "Modeling energy use and emissions from North American shipping: application of the ship traffic, energy, and environment model", *Environmental Science & Technology*, 2007, vol. 41, Issue 9, p. 3226, pp.3226–3232.

¹⁴¹⁶ GUERRY Anne D. et al., "Modeling benefits from nature: using Ecosystem Services to inform Coastal and Marine Spatial Planning", *International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management*, 2012, vol. 8, Issue 1–2, p.107, pp. 107–121.

¹⁴¹⁷ RENGSTORF Anna M. et al., "High-resolution habitat suitability modelling can improve Conservation of Vulnerable Marine Ecosystems in the deep sea", *Journal of Biogeography*, 2013, vol. 40, Issue 9, p. 1702, pp. 1702–1714.

¹⁴¹⁸ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologique, « Diversité biologique marine : planification de l'espace marin et lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières », Seizième réunion Montréal, 11 mars 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, p. 9, pp.16.

¹⁴¹⁹ GÖKE Cordula, Dahl Karsten et Mohn Christian, "Maritime Spatial Planning supported by systematic site selection: Applying Marxan for offshore wind power in the western Baltic Sea", *PLoS ONE*, 2018, vol. 13, Issue 3, e0194362. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0194362>

¹⁴²⁰ TROUILLET Brice, op.cit., p. 33.

¹⁴²¹ GILLILAND Paul M. et LAFFOLEY Dan, "Key elements and steps in the process of developing Ecosystem-Based Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, p. 787, pp. 787–796.

de la propriété intellectuelle. Selon le dictionnaire de droit de la propriété intellectuelle, la donnée personnelle est définie comme « toute information se rapportant à une personne (physique ou morale. »¹⁴²². Cette appréhension de la donnée est fondée sur l'objectif de protection des droits privés. Il s'agit davantage de l'information que de la donnée au sens commun dont le régime juridique s'articule autour de la réglementation de son usage.

La référence aux données scientifiques dans les instruments de protection de la nature s'exprime plutôt comme la résultante d'activités d'identification et de surveillance du milieu permettant de mettre en œuvre des procédés appropriés pour la protection et la gestion de l'environnement. La Convention sur la diversité biologique précise par exemple dans son article 7 (b) que chaque Partie lors l'identification de zones protégées ou des zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique, « conserve et structure à l'aide d'un système, les données résultant des activités d'identification et de surveillance entreprises ». On peut ainsi caractériser la donnée scientifique par son sens courant, qui renvoie à une information traitée et interprétée en vue d'un traitement automatique¹⁴²³.

Dans la mise en œuvre des politiques publiques telles que la PSM, la production, l'accès et le partage des données est un élément essentiel à la réalisation de projets innovants, voire une composante stratégique de l'orientation du processus de planification¹⁴²⁴. C'est en raison de cette importance que les analogies opérées entre les données et les matières premières sont opérées dans les discours politiques.

En 2012 dans une interview accordée au magazine eurocitoyen *le Taurillon*, l'ancienne Commissaire européenne néerlandaise à la société numérique Neelie Kroes, a en effet assimilé les données à la nouvelle « matière première » à partir desquelles peuvent se développer des politiques publiques et activités innovantes¹⁴²⁵. Cette métaphore doit néanmoins être relativisée compte tenu de la différence de nature entre ce qu'est une matière première au sens strict et un artefact, c'est-à-dire un objet artificiel résultant d'une production humaine. Contrairement aux matières premières traditionnelles telles le pétrole ou les minéraux naturels, les données scientifiques sont le produit d'une construction intellectuelle. Elles ne sont ni exposées aux risques de disparition lié à leur surexploitation et surtout leur valeur ne réside véritablement que dans la capacité de ses détenteurs à les analyser et à les exploiter.

¹⁴²² BERNAULT Carine, Clavier Jean-Pierre, *Dictionnaire de droit de la propriété intellectuelle*, Elipses 2015, pp. 516.

¹⁴²³ Entrée « donnée », CNRTL, <https://www.cnrtl.fr>

¹⁴²⁴ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologique, « Diversité biologique marine : planification de l'espace marin et lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières », 2012, op.cit., p. 11.

¹⁴²⁵ Interview de la commissaire européenne Neelie Kroes : « Data is the new oil », janvier 2012, par Laurent Nicolas, magazine eurocitoyen Le Tourillon.

Au-delà de cette différence substantielle, l'analogie de Neelie Kroes permet de souligner l'importance des données scientifiques en ce qu'elles sont une composante déterminante à l'élaboration des politiques publiques. Elles fournissent une base de connaissances solides et déterminent les choix stratégiques des Etats¹⁴²⁶. On peut dès lors justifier les liens juridiques entre le recours aux OAD de la PSM dont le fonctionnement dépend des données scientifiques, par les réglementations existantes en la matière. Le développement des OAD dans la PSM découlerait premièrement du rapport ontologique du droit de l'environnement à la science (**Paragraphe 1**), avant d'être une réponse à la complexité du processus de planification (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Un développement des OAD justifié par la dimension scientifique du droit de l'environnement

Il devient difficile voire impossible d'envisager la protection de l'environnement fut-elle dans un processus public, sans une connaissance du milieu marin (**A**). La capacité du droit de l'environnement à se servir des connaissances scientifiques pour édicter les normes fondées sur une réalité scientifique témoigne de l'ouverture de cette matière. L'étude d'impact environnementale par exemple qui est considérée comme « la juridicisation légitimante » de la dimension scientifique du droit de l'environnement traduit les liens entre science et droit¹⁴²⁷. Les OAD qui sont une forme d'expertise scientifique participent ainsi de cette démarche. Avec la mise à disposition des résultats de la recherche en milieu marin sur des portails de données, cette expertise se voit soumise aux règles de transparence et à la perspective d'une réévaluation par d'autres formes d'expertise sur la base des mêmes données environnementales (**B**).

A- La connaissance du milieu marin dans la PSM comme condition de protection du milieu marin

L'amélioration des connaissances sur le milieu marin s'est articulée à travers deux mouvements : d'une part, les coopérations sur la recherche (**1**) et d'autre part, les financements de la recherche (**2**).

¹⁴²⁶ QUEFFELEC Betty, *L'Union européenne et les données marines*, in Cudennec Annie et Gueguen-Hallouet Gaëlle (Dir.), *L'Union européenne et la mer 60 ans après les Traités de Rome*, Paris, Pedone, 2019, 401 p., p. 300, pp. 299-315.

¹⁴²⁷ NAIM-GESBERT Eric, *L'étude d'impact écologique, juridicisation légitimante de l'expertise scientifique du droit de l'environnement*, in *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant-Vubpress, 2000, 808 p., p. 591.

1- Une connaissance du milieu marin fondée sur des coopérations

Des deux côtés de l'Atlantique tropical, notamment au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil, la question des connaissances sur le milieu marin est cruciale et constitue l'un des questionnements sur la réelle possibilité d'une mise en œuvre de la PSM dans ces pays. L'expérience européenne sur la PSM montre que le processus de planification est la résultante de plusieurs étapes dont celle de l'amélioration des connaissances sur le milieu marin occupe une place non négligeable. Parmi les prémices à l'adoption de la Directive européenne sur la planification de l'espace maritime, la construction d'un cadre favorable pour l'amélioration des connaissances sur le milieu marin a fait partie des préoccupations centrales et donné lieu à divers cadres de coopérations.

Le Programme Copernicus consacré à l'observation et la surveillance spatiale, lancé en 2001 a parmi ses objectifs celui de rationaliser l'utilisation de données relatives à l'environnement et la sécurité afin de prévoir l'état des océans. Ce programme qui s'est inscrit dans la continuité du *Global Monitoring for Environment and Security* (GMES), fait l'objet d'un règlement européen¹⁴²⁸ dont l'un des objectifs est de soutenir la protection de l'environnement est de « fournir une base à long terme des données et des informations précises et fiables permettant la prestation des services [telle que la surveillance du milieu marin] et répondant aux besoins des utilisateurs¹⁴²⁹ ».

En 2007, ce programme a fait l'objet d'une coopération entre l'UE et l'Afrique¹⁴³⁰ dans la continuité d'un premier partenariat établi au cours des années 2000¹⁴³¹. Dénommé « le Partenariat stratégique Afrique-UE, une stratégie commune Afrique-UE », le Partenariat Copernicus entre l'UE et l'Afrique comprend huit domaines de partenariats avec chacun un plan d'action et des aspects prioritaires¹⁴³². L'incitation à l'amélioration des connaissances et

¹⁴²⁸ Règlement n ° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n ° 911/2010, JOUE L122, 24-04,2014, p.44-66.

¹⁴²⁹ Article 4. 2° (a), Règlement n ° 377/2014, op.cit.

¹⁴³⁰ Conseil de l'Union européenne, Le partenariat stratégique Afrique- UE une stratégie commune Afrique-UE, Lisbonne le 9 décembre 2007, doc. 16344/07 (Presse 291), pp. 55.

¹⁴³¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 27 juin 2007- Du Caire à Lisbonne - Le partenariat stratégique UE-Afrique, COM (2007) 357, non publié au Journal officiel.

¹⁴³² Partenariat Afrique-UE pour la paix et la sécurité, Partenariat Afrique-UE pour la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, Partenariat Afrique-UE pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures, partenariat Afrique-UE sur les objectifs du Millénaire pour le développement, Partenariat Afrique-UE pour l'énergie, Partenariat Afrique-UE sur le changement climatique, Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi et Partenariat Afrique-UE pour la science, la société de l'information et l'espace, Doc. 16344/07 (Presse 291), op.cit.

des données scientifiques pour l'amélioration des conditions environnementales sont identifiables dans au moins deux partenariats si ce n'est dans l'ensemble. On retiendra par exemple le Partenariat sur le changement climatique et le Partenariat pour la science de l'information et de l'espace.

Dans le premier, les objectifs du plan d'action consistent à renforcer les capacités d'adaptation au changement climatique et à renforcer le dialogue d'une approche commune sur le plan multilatéral¹⁴³³. Parmi les activités de ce plan d'action, on note des actions en faveur de la mise en œuvre de technologies respectueuses de l'environnement pour le suivi et la réduction des effets du changement climatique sur l'environnement¹⁴³⁴.

Le second domaine de Partenariat consacré à la science, la société de l'information et l'espace a également prévu pour son troisième domaine d'action prioritaire d'accélérer la coopération pour améliorer les connaissances y compris sur l'environnement par l'utilisation d'application et de technologie spatiales durables et accessible pour la réalisation des objectifs de développement durable¹⁴³⁵. Le Programme Global de suivi environnementale et de sécurité en Afrique qui est une cristallisation du Partenariat Copernicus avec l'Afrique, a tenu en novembre 2018 sa première Conférence à Libreville pour faire le point sur les objectifs déjà réalisés et assurer la continuité de ce partenariat. Il accueille ainsi avec satisfaction les ateliers de formation organisés dans différents pays pour l'apprentissage et la mise en œuvre des services d'observation pour la mise en œuvre de la politique et la stratégie spatiale africaine, telle qu'elle est articulée dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine¹⁴³⁶. Plus de quatre cent fournisseurs de services et de données d'observation de la terre pour les utilisateurs locaux, les décideurs, des universitaires, des représentants du secteur privé, des instituts de recherche d'Afrique et d'Amérique Latine dans le monde entier ont été étudié dans le but de déterminer comment libérer le potentiel des services d'observation de la terre pour la transformation socio-économique de l'Afrique¹⁴³⁷.

Si actuellement ces initiatives demeurent des instruments politiques, on retient que le partenariat en l'UE et l'Afrique est en cohérence avec la démarche régionale de l'UE en faveur de la production des données scientifiques pour le milieu marin dont le moment charnier a été opéré en 2007. En effet, au cours de l'année 2007, l'Union européenne entamait sa phase de consultation pour l'élaboration de la politique maritime intégrée européenne. Le Livre bleu de 2007 relatif à la politique maritime intégrée, a reconnu que « la connaissance [du milieu marin]

¹⁴³³ Doc. 16344/07 (Presse 291), op.cit., p. 35.

¹⁴³⁴ Doc. 16344/07 (Presse 291), op. cit, p.36

¹⁴³⁵ Doc. 16344/07 (Presse 291), op.cit., p. 54.

¹⁴³⁶ Summary Report of GMES and Africa Forum, Libreville (Gabon), 19-23 November 2018, sur: <https://drive.google.com/file/d/1CiwOF7VUu0V6n-AK09e2cfYLnHSpVINI/view>

¹⁴³⁷ Summary Report of GMES and Africa, op.cit., p. 3.

« passe par les données ». Qu'il est déterminant d'établir « un réseau européen de données, disponible par l'intermédiaire d'un outil interactif informant les citoyens sur tous les aspects des relations entre l'Europe et ses mers¹⁴³⁸ ». La construction d'un cadre permettant la production et le partage des données pour l'élaboration des politiques maritimes s'est parachevée par l'adoption d'un instrument juridique en la matière, dont la portée juridique fonde non seulement l'obligation d'améliorer les connaissances du milieu marin en renforçant l'information des citoyens et des décideurs, mais aussi, l'obligation de partager les données. La Directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007 dite « directive Inspire », crée un cadre établissant une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne¹⁴³⁹. Cette Directive vient renforcer les instruments préexistants en matière de protection de l'environnement qui exigent de produire les données scientifiques comme un élément permettant d'évaluer l'état de la conservation de la population des espèces et du milieu. On peut notamment énumérer la Directive de 2008/56/CE, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin¹⁴⁴⁰, ou encore les directive sur l'eau ou en matière de conservation du milieu et des espèces¹⁴⁴¹.

De l'autre côté de l'Atlantique tropical, en 2017 l'Union européenne, l'Afrique du Sud et le Brésil ont adopté une Déclaration conjointe pour la coopération de la recherche et l'innovation dans l'Atlantique¹⁴⁴². Cette Déclaration vient renforcer un Accord de coopération scientifique et technologique conclu le 19 janvier 2004 entré en vigueur 7 août 2007¹⁴⁴³ et renouvelé en 2012 entre le Brésil et l'UE. Les objectifs de la Déclaration de Bélem qui sont de promouvoir la recherche et le partage d'information entre les Parties sur l'Atlantique constituent une opportunité pour le développement mutuel des outils innovants pour une exploitation stratégique et durable des océans. L'ensemble de ces initiatives constituent des opportunités pour les Parties dans la perspective d'une planification stratégique visant la mise en valeur des océans pour le développement de nouvelles formes d'exploitation des océans, notamment pour les EMR tels que promeut la stratégie européenne pour la croissance bleue.

¹⁴³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Conclusions de la consultation sur une politique maritime européenne, COM (2007) 575 final, du 10 octobre 2007, §. 2.5.2.

¹⁴³⁹ Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), op.cit.

¹⁴⁴⁰ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOCE L 164, du 25.6.2008, p.19-40.

¹⁴⁴¹ Voir notamment les articles 1er (i) et 5, Directive 92/43/CEE, op.cit, les articles 3 (9), 11 (5), 20 (2), Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JOCE L327, du 22.12.2000, p.1-73 ; les articles 8 (1), 19 (3) et 24, Directive 2008/56/CE, « stratégie pour le milieu marin », op.cit.

¹⁴⁴² Bélem Statement on Atlantic Research and Innovation Cooperation, Conférence de Lisbonne du 13-14 juillet 2017, https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/belem_statement_2017_en.pdf

¹⁴⁴³ Accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République fédérative du Brésil, JOCE L 295, 11.11.2005, p. 38-43.

2- Une connaissance du milieu marin articulée par le financement de la recherche

L'ensemble des Accords ainsi présentés ont pour principal instrument de mise en œuvre le financement qui constitue l'enjeu majeur de l'innovation pour une exploitation optimale des océans. Pour prendre l'exemple du Partenariat entre l'UE et l'Afrique, Le Programme panafricain est le principal instrument financier de l'Union européenne consacré au Partenariat stratégique Afrique-UE¹⁴⁴⁴. Selon l'article 2 de la Décision de 2015 de l'UE pour l'exécution de ce programme, la contribution maximale de l'UE est fixée à hauteur de cent quarante-six millions trois-cent cinquante mille euros répartie de manière différenciée pour chaque domaine prioritaire. Le suivi mondial pour l'environnement par exemple est fixé à vingt-six millions cinq cent mille euros¹⁴⁴⁵.

On peut à cet égard s'interroger sur les contreparties de ces financements et l'impact qu'ils peuvent induire en termes d'indépendance des bénéficiaires de ces aides dans la conduite de leur politique publique nationale. Il faut dire que compte tenu de l'objectif recherché par ces partenariats, les financements visent essentiellement à donner les moyens aux bénéficiaires d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement et permettre à ces derniers de mettre en œuvre les politiques de bonne gouvernance. Ces politiques de bonne gouvernance sont non seulement un gage de sécurité pour les investisseurs dont la majorité sont issus des pays donateurs, mais aussi, un moyen de limiter l'opacité des politiques qui devront s'appuyer sur les données et les informations ouvertes au public. La contrepartie pour les pays financeurs est donc d'entrevoir des cadres politiques et juridiques stabilisés dans lequel il est possible de se projeter à long ou à moyen terme. La capacité réelle d'exercer une influence sur les politiques publiques repose plutôt sur les organismes et les acteurs qui produisent et assurent la diffusion de ces données. Il est constant que l'indépendance d'une politique repose sur la fiabilité et la pluralité des données scientifiques sur laquelle s'appuient les politiques publiques.

Pour s'assurer de la confiance du public quant aux données produites et diffusées, les organismes qui les produisent et les diffusent doivent bénéficier d'une indépendance qui interdit l'ingérence des gouvernements dans le processus de production et de diffusion des données¹⁴⁴⁶. A cet égard, les initiatives de partenariat qui prévoient des formations des acteurs locaux, des

¹⁴⁴⁴ Décision d'exécution de la Commission du 13 novembre 2015, C (2015) 7705 final.

¹⁴⁴⁵ Voir le planning et le plan d'action de l'Union africaine sur : <https://www.africa-eu-partnership.org/fr/projects/surveillance-mondiale-pour-lenvironnement-et-la-securite-gmes>

¹⁴⁴⁶ GREGOIRE Stéphane, « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? », *Economie & prévision*, 2014, n°204-205, p. 214, pp. 211-224.

collaborations internationales entre acteurs des sphères privées et publiques ouvrent des perspectives de la pluralité avec des plateformes de diffusion ouvert au public.

B- Le partage des données par des plateformes ouvertes

Le partage des données scientifiques sur l'environnement implique l'accessibilité par la création de plateformes électroniques ouvertes à tous (1). Cette accessibilité comporte néanmoins des restrictions (2).

1- L'accessibilité des données par des plateformes ouvertes

Les services Copernicus à l'instar du Copernicus Global Land et Copernicus Marine Services, sont accessibles gratuitement par des procédures d'enregistrement. Ces services permettent aux utilisateurs d'accéder à l'ensemble des données de base fournis par ses satellites¹⁴⁴⁷. L'accès à ces données est règlementé par une Charte des services aux utilisateurs¹⁴⁴⁸. L'initiative Copernicus n'est en revanche pas la seule base qui ouvre les voies à la production et au partage des données.

Dans l'UE la Directive « inspire », prévoit la création d'un portail du même nom sur le lequel « les Etats membres établissent et exploitent un réseau de services concernant les séries et services de données géographiques¹⁴⁴⁹ ». Ces données couvrent un éventail de domaines tels que les services de recherche pour identifier le contenu des données, un service pour la consultation, un service pour le téléchargement des copies des données, un service pour la transformation dans le but de réaliser l'interopérabilité, (notamment dans les cas de processus transfrontaliers), un service pour contacter les autorités chargées de la gestion et de la maintenance de ces données. Les Etats membres doivent contribuer à relier leurs séries de données en s'efforçant de donner aux autorités publiques les possibilités techniques à cet effet¹⁴⁵⁰.

En Afrique, l'initiative de *l'International Oceanographic Data and Information Exchange programme* (IODE) de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO, (COI), lancée entre 1989-1996 pour renforcer les recherches et le partage des données relatives

¹⁴⁴⁷ Voir sur le lien le service satellite Copernicus sur <https://sentinels.copernicus.eu/web/sentinel/sentinel-data-access>

¹⁴⁴⁸ Voir notamment, la publication de la Commission européenne, « Copernicus La terre vue par l'Europe », Direction générale de la communication, publication 1049, Bruxelles 2015, https://www.copernicus.eu/sites/default/files/documents/Brochure/Copernicus_Brochure_FR_WEB.pdf

¹⁴⁴⁹ Article 11, Directive INSPIRE, op.cit.

¹⁴⁵⁰ Article 12, Directive INSPIRE, op.cit.

au milieu marin, avait dans un premier temps rassemblé les pays de l’Afrique de l’Est bordant l’océan indien¹⁴⁵¹. Au début des années 90 cette initiative sera élargie aux Etats d’Afrique de l’Ouest dont le Sénégal¹⁴⁵². Depuis lors, ce processus connaît différentes étapes dont la dernière tenue entre 2009 et 2014 visait le renforcement de la diffusion des outils et le renforcement des réseaux de partages des données. Ces travaux placés sous le patronage de la Commission océanographique sous régionale de l’UNESCO de l’Afrique, ont été élargis en 2017 aux Etats de l’Afrique lusophones dont le Cap-Vert¹⁴⁵³.

Au niveau de l’Union africaine (UA), la Stratégie Horizon 2050, adoptée en 2012 a également rappelé la nécessité d’une collaboration des gouvernements africains, des centres de recherches et la Commission de l’UA pour « faciliter la collaboration entre les entités de recherches, fournir des fonds, expertiser et diffuser les pratiques innovantes [...], pour la compétitivité du secteur maritime africain sur le marché mondial, à travers des initiatives sur la recherche et le développement, y compris par la mise en commun du savoir-faire au sein du centre africain de bases de données sur la marine¹⁴⁵⁴ ». Si en l’état actuel, l’Union africaine reconnaît que les données sur le milieu marin sont limitées voire inexistantes¹⁴⁵⁵, les différentes collaborations y compris sur le plan sous-régional, sont un rempart qui participe de la création d’un tel cadre.

Sur le plan sous-régional, la Mission d’Observatoire du Littoral Ouest Africain (MOLOA), joue un rôle déterminant en matière de production des connaissances et d’information des acteurs du littoral. Cette Mission a été initiée à l’issue de la Conférence des Ministres de l’environnement tenue à Dakar en 2011. Cette Conférence marquait la clôture du partenariat entre l’Union International pour la Conservation de la Nature (UICN) et l’Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA), relatif à l’étude de suivi du trait de côte et l’élaboration d’un schéma directeur du littoral de l’Afrique de l’ouest (SDLAO). Les travaux de la mission d’observatoire du littoral ouest africain se déclinent à l’échelle nationale par des institutions relais. Le Centre de Suivi Ecologique sénégalais constitue un des points de relais de la Mission d’observatoire du littoral. Ce centre de suivi écologique sénégalais poursuit actuellement plusieurs projets sur l’amélioration de la gestion des écosystèmes marins parmi lesquels celui de mettre en œuvre un système de veille environnementale, la gestion du littoral ou encore les formations sur les

¹⁴⁵¹ Première phase 1989-1996: focalisée sur l’information pour la gestion du milieu marin, 7 Etats de l’Afrique de l’Est concernés voir <http://www.odinafrica.org/about-us/who-we-are.html>

¹⁴⁵² Deuxième phase 1997-1999: ODINAFRICA -I (ODINEA & RECOSCIX-CEA), ODINEA in Eastern Africa covered Data and Information Management in Eastern Africa, RECOSCIX-CEA in Western Africa covered Marine Information Management, voir sur <http://www.odinafrica.org/about-us/who-we-are.html>

¹⁴⁵³ Voir à ce sujet la première conférence de la Commission océanographique pour la région Afrique (IOCAFRICA), « Launch of a training course on Oceanographic Data Management », Maputo, 23 Janvier 2017.

¹⁴⁵⁴ Paragraphe 40, Stratégie africaine horizon 2050.

¹⁴⁵⁵ Paragraphe 45, *ibid.*

systèmes d'information géographique¹⁴⁵⁶. Le Cap-Vert, bien que ne faisant pas partie de cette coopération a inauguré récemment sa première plateforme spéciale d'information géographique¹⁴⁵⁷.

Du côté de l'Amérique du Sud, le Brésil a également mis en œuvre un modèle d'infrastructure d'information géographique sur le modèle de la Directive européenne 2007/2/CE, établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne, dénommé « INDE¹⁴⁵⁸ ». Etablie par un décret de 2008¹⁴⁵⁹, et placée sous la coordination de la Commission Nationale de Cartographie (CONCAR), la plateforme INDE est le support qui rassemble les données et les normes nécessaires à la coordination et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ces différentes initiatives participent à la concrétisation matérielle de l'obligation de partager les informations nécessaires à la protection de l'environnement prévues soit par les règles particulières ou générales de protection de l'environnement.

2- *Les limites à l'accès aux informations environnementales*

Pour saisir les limites de l'accès aux données scientifiques on se basera sur la directive européenne « Inspire ». Elle définit un cadre normatif détaillé qui rassemble l'essentiel des questions relatives aux restrictions sur les modalités d'utilisation et d'accès aux données. L'article 13 de cette Directive prévoit huit dérogations à l'accès aux données. Ces restrictions sont relatives au cas de confidentialité pouvant être établi par des lois particulières. On peut ainsi énumérer les restrictions d'accès aux données et informations, lorsque la diffusion de celles-ci nuirait aux relations internationales, à la sécurité publique, ou la défense nationale, lorsque l'accès aux données nuirait à la bonne marche de la justice, notamment en compromettant la possibilité de toute personne d'être jugée équitablement, lorsque cette diffusion nuirait à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsqu'elle porte atteinte aux droits de propriété intellectuelle, lorsqu'il s'agit des données à caractère personnel et/ou de fichiers concernant une personne physique en l'absence de son consentement, lorsqu'elle porte atteinte aux intérêts ou la protection de toute personne à moins que celle-ci n'ait consenti à ladite divulgation, et enfin lorsque la divulgation porterait atteinte à

¹⁴⁵⁶ Voir notamment les projets en cours, sur le site officiel du Centre de Suivi Ecologique (CSE), sur <https://www.cse.sn/index.php/fr/activites/projets-en-cours>

¹⁴⁵⁷ Plateforme d'information géographique capverdienne: www.ingt.gov.cv/idecv

¹⁴⁵⁸ CONTI Americo Luis et al., "Marine Data Management in the Brazilian Context", *Biota Neotropica*, 2013, vol. 13, p. 21, pp. 21–26 <<https://doi.org/10.1590/S1676-06032013000200001>>.

¹⁴⁵⁹ Decreto n°6.666 de 27 de novembro de 2008, Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências, publié le 28 novembre 2008.

la protection de l'environnement par exemple, la localisation d'espèces rares¹⁴⁶⁰. Le paragraphe final de cet article 13 rappelle que les restrictions d'accès aux données doivent être interprétées de manières strictes et dans chaque cas, les Etats membres doivent apprécier l'intérêt que cette divulgation présenterait pour le public.

L'appréciation par les Etats est principalement appliquée dans les cas de restrictions prévues par les lois particulières, dans les cas d'informations concernant les données commerciales et industrielles, dans les cas concernant les données personnelles et pour les informations concernant les émissions dans l'environnement.

On peut dès alors déduire des orientations de la Directive européenne deux régimes d'appréciation des restrictions d'accès aux données environnementales. Une appréciation stricte dans les matières relevant de la sécurité publique, la défense, les relations internationales, en matière de bonne marche de la justice et en matière de protection de la propriété intellectuelle. Les autres cas doivent être appréciés au cas par cas selon l'intérêt que ces informations présenteraient pour le public. La Cour de Justice de l'Union de l'UE a au sujet de l'information relative à l'environnement adoptée une position très stricte sur le contenu et l'étendue de cette notion. Elle a ainsi considéré dans l'affaire *Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting* relative à la divulgation des documents concernant l'autorisation de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques et biocides¹⁴⁶¹, que « les seules données se rapportant à des émissions dans l'environnement sont incluses dans la notion d'information sur l'environnement, ce qui exclut non seulement les informations qui ne concernent pas les émissions du produit en cause dans l'environnement, mais aussi, les données qui se rapportent à des émissions hypothétiques, c'est-à-dire à des émissions non effectives ou prévisibles dans des conditions normales d'utilisation¹⁴⁶² ». La Cour procède ainsi par une analyse sur le champ des incidences sur l'environnement pour délimiter l'étendue des données devant être mises à la disposition du public.

Paragraphe 2 : Un développement des OAD justifié par la complexité du processus de planification

La PSM contrairement à la planification terrestre, connaît un enracinement encore très faible en terme de retour d'expérience et d'assise structurelle sur ses finalités et de son champ

¹⁴⁶⁰ Article 13 (a), Directive INSPIRE, op.cit.

¹⁴⁶¹ CJUE, Affaire C-442/14, arrêt du 23 novembre 2016, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting, EU/C :2016 :890.

¹⁴⁶² Arrêt op.cit, paragraphe 96, 100, 102, et 103.

disciplinaire¹⁴⁶³. Ce déficit l'orienterait vers un modèle quantitatif et rationaliste¹⁴⁶⁴ justifié par sa complexité et la pluralité de ses objectifs. Les OAD sont des moyens techniques qui se donnent pour ambition de combiner l'ensemble des objectifs multisectoriels de la planification (A). De par les différents scénarios de gestion qu'ils proposent à la décision publique, l'aménageur peut alors opter pour les possibilités qui semblent répondre le mieux à ses projections (B).

A- Le traitement multisectoriel des objectifs de la PSM par les OAD

La capacité des OAD à traiter une multitude de données est une condition de leur efficacité (1) et dans le même temps un révélateur de leurs limites (2).

1- L'utilisation de la pluralité des données, condition d'efficacité des OAD

Les outils de traitement systématiques et automatiques des données scientifiques nécessaires à la conduite de la planification sont considérés comme un moyen de concilier tous les aspects de ce processus¹⁴⁶⁵. Seulement tous les outils pouvant être utilisés dans le processus de PSM n'ont pas la même efficacité et les mêmes fonctions. Dans l'évaluation des OAD opérée par le *Center for Coastal Solution*, les neuf OAD de la PSM ont été évalués à partir de quatre éléments nécessaires dans le processus de planification : la proposition de scénarios et de solutions alternatives, les propositions des mesures optimales de gestion, la participation et la collaboration entre les acteurs, l'adaptation des mesures de gestion en cours de mise en œuvre. Il en est ressorti qu'aucun n'OAD ne peut entièrement permettre d'atteindre l'ensemble de ces finalités¹⁴⁶⁶. L'outil InVEST apparaît comme l'un des OAD qui permet théoriquement de concilier le plus des différents aspects de la planification. Pour autant, dans une expérience menée dans le golfe de Bretagne-Normandie (Saint Malo), pour l'évaluation de la vulnérabilité des habitats et des services écosystémiques éventuels conformément aux objectifs de la

¹⁴⁶³ GAZZOLA Paola, Roe H. Maggie, Cowie J. Paul, "Marine spatial planning and terrestrial spatial planning: reflecting on new agendas", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, vol. 33, p. 1160, pp. 1156-1172.

¹⁴⁶⁴ KIDD Sue, ELLIS Geraint, "From the Land to sea and back again? Using terrestrial planning to understand the process of marine spatial planning", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2012, vol. 14, Issue 1, p. 49 pp. 49-66.

¹⁴⁶⁵ HARRIS Linda R., HOLNESS Stephen, FINKE Gunnar, KIRKMAN Stephen, SINK Kerry, *Systematic conservation planning as a tool to advance ecologically or biologically significant area and marine spatial planning processes*, in ZAUCHA Jacek, Gee Kira (Eds.), *Marine spatial planning. Past, present, future*, Springer 2019, pp. 477, p. 77, pp. 71-96.

¹⁴⁶⁶ Voir Annexe 10 : Tableau récapitulatif des principaux OAD.

directive de l'UE sur la PEM, les résultats ont été plutôt mitigés¹⁴⁶⁷. Plusieurs raisons sont évoquées pour justifier ces insuffisances. D'une part, cet outil qui est particulièrement utilisé dans la planification territoriale notamment en milieu terrestre, repose sur l'identification des usages et des emprises spatiales, modalités difficiles à caractériser en milieu marin par le caractère précaire des usages, d'autre part, les auteurs ont mis en avant la rareté et la qualité des données empiriques pour les différentes échelles géographiques permettant d'évaluer de manière plus approfondie les services écosystémiques¹⁴⁶⁸. Cette expérimentation révèle qu'il existe des limites à leur efficacité.

2- Les limites des OAD dans la PSM

L'efficacité entendue comme le caractère de ce qui produit l'effet attendu¹⁴⁶⁹, suppose que le recours à un OAD tend à apporter des réponses à l'aménageur au cours de la conduite du processus de planification. Or, si les OAD concourent à la réalisation des objectifs de planification ils ne constituent pas la panacée¹⁴⁷⁰. Les premières limites au recours à ces outils sont d'abord liées aux objectifs auxquels ils tendent de répondre. La pluralité des objectifs de planification constitue déjà en soi un écueil au recours à un seul OAD. Tel que l'a révélée l'évaluation du *Center for Coastal Solution*, aucun OAD ne peut prendre entièrement en compte l'ensemble des objectifs de la PSM. Il faut à cet égard envisager la combinaison de différents outils pour pouvoir intégrer l'ensemble des aspects. Parce que le processus de planification repose d'abord sur une logique de désignation et d'allocation des espaces, les OAD de spatialisation peuvent être privilégiés pour identifier notamment les zones vulnérables et permettre d'articuler spatialement et de manière ciblée les objectifs de conservation et les usages compatibles dans ces zones. Les OAD tels que Marxans et Zonation peuvent être un moyen efficace¹⁴⁷¹. A ces outils il est nécessaires de rajouter d'autres outils qui facilitent par exemple la participation des acteurs ou encore les questions d'évaluation des services écosystémiques et d'impact cumulés¹⁴⁷².

Une autre limite intrinsèque aux OAD et qui doit redonner toute l'importance de la décision publique, est liée au ferment scientifique qui conditionnent leur fonctionnement.

¹⁴⁶⁷ CABRAL Pedro, et al., "Marine habitats ecosystem service potential: A vulnerability approach in the Normand-Breton (Saint Malo) Gulf, France", *Ecosystem Services*, 2015, vol. 16, p. 306, pp. 306-318.

¹⁴⁶⁸ CABRAL P., op.cit, p. 316.

¹⁴⁶⁹ FLÜCKIGER Alexandre, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, n°138p. 85, 83-101.

¹⁴⁷⁰ PORTMAN Eva Michelle, op.cit, p. 180.

¹⁴⁷¹ MOILANEN Atte, et al., *The Zonation framework and software for conservation prioritization*, in, MOILANEN Atte, KERRIE A. Wilson, et POSSINGHAM Hugh (Eds), *Spatial Conservation Prioritization*, New York, Oxford University Press, 2009, 328 p., p. 196, pp.196-210.

¹⁴⁷² Voir notamment l'évaluation des OAD faite par le Center for Coastal Solution en Annexe.

On peut effet, s'interroger sur l'efficacité de la prise en compte de l'environnement à travers des logiciels techniques dont le fonctionnement repose sur des objectifs caractérisés par des données principalement quantitatives. Est-il véritablement pertinent de faire reposer les questions de protection environnementale sur de seules données chiffrées ? A l'évidence, il faut répondre par la négative. Il est constant que donner un coût à l'environnement pose des questionnements d'une éthique de l'environnement¹⁴⁷³. Les valeurs sentimentales et le caractère irréversible de la dégradation des certains écosystèmes imposent inévitablement à l'autorité publique d'envisager dans sa décision les limites de ces outils¹⁴⁷⁴. Les OAD doivent être considérés comme des objectifs opérationnels qui donnent les gages d'action des acteurs sur des aspects ciblés sans constituer en soi une réponse globale à la protection de l'environnement.

B- L'éligibilité des OAD de la PSM par l'arbitrage entre les différents scénarios de gestion

Tout l'intérêt de recourir aux OAD dans un processus aussi complexe que la PSM c'est d'envisager le meilleur scénario de gestion (1). Perspective qui permet de décliner les choix effectivement opérés par l'aménageur et révélant par la même occasion la place qui est consacrée à la protection de l'environnement dans le processus de planification (2).

1- Les scénarios de gestion, moyen d'optimisation des choix politiques

A la suite des différentes possibilités présentées par les OAD, l'aménageur peut par sa décision opter pour l'option qui répond le mieux aux objectifs qui sous-tendent l'élaboration des plans de la planification. Sur le plan juridique cette décision administrative basée sur des projections futures recouvrirait alors toute la fonction anticipative, à coté de ses fonctions dissuasives et curatives du droit¹⁴⁷⁵. La perspective d'une décision basée sur une pluralité de possibilités pourrait également constituer un élément de contradiction lors du contrôle de la décision administrative. On peut alors s'interroger sur la portée et la valeur de l'expertise scientifique proposée par les OAD.

¹⁴⁷³ MERY Jacques, « L'éthique environnementale dans les outils d'évaluation économique et environnementale : application à l'équité intergénérationnelle et à la gestion des déchets », *La revue électronique en science de l'environnement*, 2010, n°1, vol. 10, sur : <http://journals.openedition.org/vertigo/9620> ; DOI : 10.4000/vertigo.9620.

¹⁴⁷⁴ SKOULODIS Antonis, MALESIOS Chrisovalantis, "Dimitrakopoulos Panayiotis G., Corporate biodiversity accounting and reporting in mega-diverse countries: An examination of indicators disclosed in sustainability reports", *Ecological Indicators*, 2019, vol. 98, p. 888, pp. 888-901.

¹⁴⁷⁵ KAM YOGO Emmanuel D., Ngo-Samnick Lionelle E., *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018, 252 p., p.3.

En effet, si les scénarios de gestion proposés par les OAD ne constituent que le regard de l'expert compte tenu des faits et des objectifs poursuivis par le processus de planification, leur importance est non négligeable. Ils constituent bien au contraire une base à partir de laquelle se déduit le droit¹⁴⁷⁶, en l'occurrence la décision administrative tendant à formaliser la protection de l'environnement dans un processus multidimensionnel. Cette décision qui elle-même peut à l'occasion d'un contrôle juridictionnel se voir contre-expertiser afin de s'assurer que l'aménageur a opté pour le choix qui répond le mieux aux objectifs de la planification, induit un renversement de la charge de la preuve. Il ne s'agira plus pour le requérant d'apporter la preuve contraire qui réfute les choix de l'administration, mais plutôt, il reviendra à l'administration de s'assurer de la légitimité scientifique des OAD, de s'informer sur les éventuels conflits d'intérêts entre l'expert et son domaine d'action et de justifier le choix d'un OAD ou d'un scénario plutôt qu'un autre¹⁴⁷⁷. Le droit à l'information et les obligations liées à la transparence de l'action administrative justifient ce postulat. Alors que la relation entre l'action publique et l'expert est restée relativement confidentielle (avant le renforcement de l'obligation d'information en droit international de l'environnement), le recours aux OAD reste soumis à l'obligation de transparence au titre du devoir d'information citoyenne et de la démocratie participative¹⁴⁷⁸. Tout l'intérêt de la réglementation sur la production, l'utilisation et le partage des données scientifiques participent de cette transparence. L'Etat bien qu'étant le seul acteur légitime de l'intérêt général qui procède à l'arbitrage sur les questions complexes, devra voir son action contrebalancer par la place que prend l'expertise scientifique dans la prise de décision¹⁴⁷⁹. Il est donc clairement plausible d'envisager une contestation de la décision publique au moyen que le choix opéré par l'Etat ne correspond pas à la meilleure option possible au regard des différents scénarios mis en scène par les OAD. Les OAD deviennent ainsi un élément qui nourrit le contradictoire de la décision publique. L'expérience du contentieux administratif en droit français illustre qu'en matière de contrôle juridictionnel de l'action administrative, le juge administratif est plus souvent amené à recourir aux conclusions des rapports d'expertise¹⁴⁸⁰. Ainsi même si la finalité probatoire de l'expertise incarnée en l'occurrence par les OAD n'est pas officiellement et formellement reconnue¹⁴⁸¹, leur contribution dans l'élaboration de la décision publique commande de s'intéresser à la diversité

¹⁴⁷⁶ JASANOFF Sheila, LECLERC Olivier, *Le droit et la science en action*, Paris, Dalloz, 2013, 208 p., p. 14.

¹⁴⁷⁷ DOBIASOVA Zdenka, « l'expertise scientifique et la décision publique », Mémoire en Administration publique, Ecole Nationale d'administration, 2008, 54 p., p. 38.

¹⁴⁷⁸ Voir chapitre *supra* sur la participation.

¹⁴⁷⁹ GONOD Pascale et FRYDMAN Patrick, « Le juge administratif et l'expertise », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2014, n°1361.

¹⁴⁸⁰ GONOD Pascale et FRYDMAN Patrick, op.cit ; ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, « Le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2014, n° 1377.

¹⁴⁸¹ ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, « Le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2014, n° 1377.

des OAD dont le choix d'un OAD particulier plutôt qu'un autre est une des prémices édifiantes sur l'orientation de la PSM.

2- Le choix d'un OAD révélateur des orientations de la PSM

Parce que les OAD ne remplissent pas les mêmes fonctions, le choix d'un outil plutôt qu'un autre laisse à l'évidence présumer les orientations mises en avant dans un processus de planification. Il est constant qu'un outil de zonage orienté sur la priorisation des espaces pour la conservation des écosystèmes aura pour finalité de proposer à la décision publique les options de gestion permettant de limiter les contraintes liées aux activités anthropiques incompatibles avec la conservation¹⁴⁸². De même que les outils principalement axés sur la facilitation de la participation des acteurs devraient simplement permettre la mise en relation des acteurs au cours du déroulement du processus de planification¹⁴⁸³.

En revanche, en se basant sur la comparaison faite par le *Center for Coastal solution* sur les différents OAD de la PSM, il est constant qu'aucun OAD ne permet individuellement de répondre à l'ensemble des objectifs de la planification. L'autorité publique est nécessairement amenée à faire un choix sur les priorités. Dans la plupart des initiatives de PSM recensées à travers le monde par l'Organe Subsidaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques de la Convention sur la diversité biologique, les options possibles de la PSM découlent en premier lieu de l'avis des experts, qui sont par la suite évaluées grâce à OAD à l'instar de MARXAN¹⁴⁸⁴. L'objectif d'utilisation durable des ressources marines impose qu'il convient d'anticiper et d'évaluer les conséquences de la mise en œuvre de la PSM soit par l'élaboration des scénarios possibles par le biais des OAD, ou par une simple discussion avec les parties prenantes sur les résultats possibles¹⁴⁸⁵. L'approche en fonction des écosystèmes

¹⁴⁸² HENRIQUES SALES Nuno, MONTEIRO Pedro, BENTES Luis, OLIVEIRA Frederico, AFONSO M. L. Carlos, Gonçalves Jorge M. S., "Marxan as a zoning tool for development and economic purposed areas- Aquaculture Management Areas (AMAs)", *Ocean & Coastal Management*, 2017, vo. 141, p. 90. Pp. 90-97; KIKMAN P. Stephen et al., "Using systematic conservation planning to support Marine Spatial Planning and achieve marine protection targets in the transboundary Benguela Ecosystem", *Ocean & Coastal Management*, 2019, p. 117, pp. 117-129.

¹⁴⁸³ QUESADA-SILVA Michele, et al., "Stakeholder Participation Assessment Framework (SPAF): A theory-based strategy to plan and evaluate marine spatial planning participatory processes", *Marine Policy*, 2019, vol. 108, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103619>

¹⁴⁸⁴ Organe Subsidaire Chargé de Fournir des Avis Scientifiques, Techniques, et Technologiques, Diversité biologique marine : Planification de l'espace marin et lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières, Seizième réunion, Montréal 11 mars 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, p.11, pp. 16.

¹⁴⁸⁵ UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, op.cit.

imposée par la directive européenne sur la PEM¹⁴⁸⁶, suppose alors des Etats membres d'opter pour les OAD qui permettent de concilier les objectifs plurisectoriels de la PSM. Dès lors, seuls les outils permettant cet alliage entre protection et développement des activités doivent servir d'aide à la mise en œuvre de la PSM. Les objectifs de conservation de la nature concourent davantage au développement et au recours des OAD dans le processus de planification.

Section 2 : Développement des OAD et conservation des écosystèmes

Historiquement la conservation des écosystèmes marins a été l'objet des écologistes¹⁴⁸⁷. Avec les alertes sur la perte des écosystèmes et de la biodiversité, annoncée par ceux-ci, les missions de conservation sont devenues une attribution de tous à différentes échelles (locale, nationale, globale) et impliquant diverses disciplines (droit, économie, science de gestion et de la nature, politique publique, etc.). Si le saisissement du droit sur la question de la conservation des habitats et de la biodiversité est parvenue de manière diachronique impliquant dans un premier temps, un droit de protection de la nature en tant que telle, puis une protection juridique plus globale de la nature dans laquelle l'homme est également partie prenante¹⁴⁸⁸, la conservation et la gestion durable de cette biodiversité constituent depuis le changement de paradigme opéré par la Conférence de Rio en 1992, un prisme privilégié par lequel le droit aborde désormais la protection juridique de l'environnement.

La PSM par ses objectifs multisectoriels est à cet égard un moyen d'ancrer dans le réel ces finalités plurielles du droit de l'environnement. Pour y parvenir, de la même manière que le droit de l'environnement se nourrit des connaissances scientifiques permettant de saisir l'impact des activités humaines sur la nature, dont l'un des outils de protection s'est matérialisé par la désignation des AMP par exemple¹⁴⁸⁹, la PSM se nourrit également des outils techniques et technologique qui permettent une exploitation durable des océans (**Paragraphe 1**).

¹⁴⁸⁶ L'article 5 de la Directive 2014/89/UE rappelle que « lorsque [les Etats membres] mettent en place et en œuvre une planification de l'espace maritime, [ils] tiennent compte des aspects économiques, sociaux et environnementaux pour soutenir le développement durable et la croissance dans le secteur maritime, en appliquant une approche fondée sur les écosystèmes, et pour promouvoir la coexistence des activités et des usages pertinents »

¹⁴⁸⁷ NOTARBARTOLO-DI-SCIARA Giuseppe, *Marine Conservation*, in Smith Hance D., SUAREZ DE VIVERO Juan Luis AGARDY Tundi S., *Routledge Handbook of Ocean Resources and Management*, New York, Earthscan from Routledge, 2015, 612 p., p.146, pp. 145-156.

¹⁴⁸⁸ BRETON Jean-Marie, « De la conservation conflictuelle à l'aménagement durable : le paysage et la biodiversité saisis par le droit », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 14, septembre 2012, mis en ligne le 15 septembre 2012, URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/12362> ; DOI : 10.4000/vertigo.12362

¹⁴⁸⁹ HEATHER Leslie, RUCKELSHAUS Mary, Ball Ian R., ANDELMAN Sandy, POSSINGHAM Huhg P., "Using siting algorithms in the design of marine reserve networks", *Ecological Applications*, 2003, vol. 13, Issue, 1, p. S185, pp. S185-S198.

La conservation des écosystèmes marins et de la biodiversité peut être justifiée comme le fondement de l'objectif finaliste de la planification. La conservation n'implique pas seulement la préservation des espèces ou des espaces¹⁴⁹⁰ qui signifierait une mise sous cloche des éléments à préserver, elle suppose au contraire une articulation entre l'exploitation et la préservation de manière à assurer la pérennité sur le long terme d'une espèce ou à maintenir le caractère viable et favorable pour la biodiversité d'un espace. La Convention de Bonn relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage¹⁴⁹¹ rappelle dans son article premier par exemple, que l'état de conservation sera considéré comme favorable lorsque les données sur la dynamique d'une population ou l'étendue de l'aire de répartition d'une espèce, sont maintenues de sorte que la biodiversité et les habitats puissent être maintenus sur le long terme¹⁴⁹². Dans le même sens, la Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique définit au deuxième paragraphe de l'article 2 que la conservation « comprend la notion d'utilisation rationnelle¹⁴⁹³ ». La conservation n'implique donc pas une cessation des activités mais une mise en compatibilité entre les activités et la nature de manière à permettre une utilisation sur le long terme. Cette vision décline l'objectif finaliste de la PSM. Les OAD sont des moyens de faciliter l'atteinte de cette finalité.

En revanche, les propositions de scénarios et les possibilités de gestion qu'ils proposent ne doivent pas être considérés comme des fins en soi. Le droit de l'environnement prévoit des mécanismes qui permettent de limiter la dépendance des processus publics aux outils techniques et technologiques. Les principes de précaution et de non régression commandent que même en l'absence de connaissances scientifiques, l'aménageur doit rester vigilant. Ces deux principes constituent ainsi un moyen de limiter la dépendance du processus de planification aux outils techniques et technologiques en matière de protection de l'environnement (**Paragraphe 2**).

¹⁴⁹⁰ ROFF John et ZACHARIAS Marck, *Marine conservation écologie*, London Earthscan, 2011, 456 p.

¹⁴⁹¹ Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, conclue le 23 juin 1979 à Bonn (Allemagne), op.cit.

¹⁴⁹² L'article 1 (c) de la Convention de Bonn rappelle que : « L'état de conservation » sera considéré comme « favorable » lorsque: 1) les données relatives à la dynamique des populations de l'espèce migratrice en question indiquent que cette espèce continue et continuera à long terme à constituer un élément viable des écosystèmes auxquels elle appartient; 2) l'étendue de l'aire de répartition de cette espèce migratrice ne diminue ni ne risque de diminuer à long terme; 3) il existe, et il continuera d'exister dans un avenir prévisible, un habitat suffisant pour que la population de cette espèce migratrice se maintienne à long terme; et 4) la répartition et les effectifs de la population de cette espèce migratrice sont proches de leur étendue et de leur niveau historiques dans la mesure où il existe des écosystèmes susceptibles de convenir à ladite espèce et dans la mesure où cela est compatible avec une gestion sage de la faune sauvage;

¹⁴⁹³ La convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'antarctique, signée le 20 mai 1980 à Canberra (Australie), entrée en vigueur le 7 Avril 1982, ratifiée par l'Union européenne le 22 avril 1982.

Paragraphe 1 : Un usage des OAD rendu nécessaire pour l'exploitation durable des océans

La PSM s'inscrit dans une logique parfois jugée antagoniste qui est celle de concilier la protection de l'environnement marin et la promotion du développement de l'économie maritime¹⁴⁹⁴. Si l'exploitation s'entend comme la possibilité d'utiliser une ressource pour son profit¹⁴⁹⁵, l'adjonction de l'adjectif durable est en lien direct avec le concept de développement durable. Cette durabilité associée au terme d'exploitation ou de développement, renvoie à l'idée de l'utilisation d'une ressource dans le respect de sa protection, c'est-à-dire de sa pérennisation dans le long terme pour les générations présentes et futures¹⁴⁹⁶. Il n'y a donc pas nécessairement de rupture entre la protection de la ressource et son exploitation durable. L'exploitation durable suppose au contraire que l'utilisation de la ressource s'effectue de manière à la pérenniser compte tenu de son importance intrinsèque, mais aussi, de son intérêt social et économique. Il s'agit par conséquent d'une invitation à la modification des pratiques réputées agressives pour la nature et entraînant des détériorations irréversibles. L'incitation pour la recherche et l'amélioration des connaissances du milieu marin au cœur desquels se situent les instruments de planification et de surveillance maritime intégrée, contribuent à cet égard à la mise en œuvre de cette exploitation durable¹⁴⁹⁷. Les OAD développés dans le cadre du processus de planification sont une recherche de cette démarche. On peut ainsi relever des encouragements implicites du droit international de l'environnement à la mise en œuvre de ces outils dans le cadre du processus de planification (A). Une incitation qui rime d'ailleurs avec le développement de nouvelles formes de production de l'énergie en mer dont les EMR sont une recherche de cette articulation (B).

¹⁴⁹⁴ TROUILLET Brice, op.cit., p. 85.

¹⁴⁹⁵ VAN LANG Agathe, *De l'exploitation à la valorisation des mers. Une évolution sans révolution*, in CUDENNEC Annie et GUEGUEN-HALLOUET Gaëlle (Dir.), *L'UE et la mer 60 ans après les traités de Rome*, Actes du colloque de Brest 23 et 24 novembre 2017, Paris, Pedone 2019, pp. 401, p. 106, pp.105-115.

¹⁴⁹⁶ Voir notamment la définition du développement durable dans le rapport Brundtland, « notre avenir à tous », qui considère le développement durable comme « Un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs », op.cit. ; voir également Cans Chantal, « Le développement durable en droit : apparence du droit et droit des apparences », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2003, p.210.

¹⁴⁹⁷ Paragraphe 1, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « connaissance du milieu marin 2020 données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable », COM (2010/0461 final), op.cit.

A- L'incitation implicite à l'usage des OAD par les instruments internationaux en faveur de la conservation

En 2010, lors de la Conférence de Nagoya tenue au Japon, la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité biologique a formulé par la décision X/29, une demande au Secrétaire exécutif invitant celui-ci à compiler la synthèse des informations disponibles sur les expériences et emploi de la PSM¹⁴⁹⁸. Elle insistait en particulier sur la présentation des modalités de mise en œuvre des principes écologiques, économiques, sociaux, culturels et autres utilités, justifiant l'élaboration de la PSM. Le 2 Avril 2012, l'Organe subsidiaire chargé de fournir les avis scientifiques, techniques et technologiques de la CDB, répondant à cette demande a rendu un document de synthèse sur les expériences existantes en matière de PSM¹⁴⁹⁹. La même année cet organe a également proposé des lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans la PSM en matière EIE et d'EES¹⁵⁰⁰. Dans ces deux documents pédagogiques on peut y trouver plusieurs références aux OAD comme un moyen permettant de prendre en compte la diversité biologique lors de l'élaboration des plans spatiaux marins.

Dans le document de synthèse, ses auteurs ont mis en avant l'usage de l'outil Ecopath¹⁵⁰¹ comme un modèle d'algorithmes qui permet d'appliquer l'approche écosystémique dans le processus de planification¹⁵⁰². Ce modèle a notamment été utilisé dans le cas de la PSM au Royaume Uni avec un couplage à un autre OAD dénommé Atlantis¹⁵⁰³ qui permettrait d'évaluer le réseau trophique et identifier les indicateurs et les seuils biologiques critiques¹⁵⁰⁴.

Dans la proposition de lignes directrices facultatives également proposées par l'Organe subsidiaire de la Convention sur la diversité biologique on note également la référence au logiciel Marxan¹⁵⁰⁵ comme un outil qui permettrait de cartographier en indiquant les caractéristiques environnementales, les espèces et les habitats, les biens et services en évaluant les scénarios possibles de planification¹⁵⁰⁶. La Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique s'inscrit ainsi dans une logique proactive qui tend à formaliser les outils

¹⁴⁹⁸ Paragraphe 75, Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion, X/29. Diversité biologique marine et côtière. Nagoya, Japon 27 octobre 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/29, voir : <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-29-fr.pdf>

¹⁴⁹⁹ Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, "Synthesis on the experience and use of marine spatial planning", Montreal, 2 April 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18.

¹⁵⁰⁰ UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, op.cit.

¹⁵⁰¹ <https://ecopath.org/>

¹⁵⁰² UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, op.cit, p. 16.

¹⁵⁰³ <https://research.csiro.au/atlantis/>

¹⁵⁰⁴ UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, op.cit, p. 16.

¹⁵⁰⁵ <http://marxan.net/>

¹⁵⁰⁶ UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, op.cit., p. 11.

techniques et scientifiques de prise en compte de l'impact environnementale des activités humaines¹⁵⁰⁷. Son incitation à leur articulation dans le cadre du processus de PSM est indubitablement de nature à inciter les Etats à recourir à ces modèles techniques et technologiques. L'expérience actuelle sur l'évaluation de la prise en compte de l'environnement dans le cadre de la PSM à l'échelle européenne n'offre pas encore de recul suffisant pour apprécier l'apport réel de ces outils (les plans des Etats membres de l'UE devant être évalués d'ici 2021). On peut en revanche, corrélérer l'incitation à l'usage de ces outils avec le développement des nouvelles formes de production de l'énergie en mer.

B- Les OAD et le développement des énergies marines renouvelables

L'ambition de la Directive de l'UE relative à la planification de l'espace maritime pour le développement des énergies renouvelables en mer est perceptible. Le premier paragraphe de cette directive rappelle en effet que « [les demandes croissantes] des espaces maritimes à différentes fins, telles que les installations pour la production d'énergie renouvelable (...) rendent nécessaire une approche intégrée de planification et de gestion ». Cet objectif de la Directive européenne est à mettre en lien avec la Stratégie Europe 2020, « une stratégie pour une croissance intelligente, durable, et inclusive¹⁵⁰⁸ », dont l'un des objectifs principaux est de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20% et de faire passer à 20% la part de l'énergie renouvelable¹⁵⁰⁹. La part des énergies marines renouvelables est non négligeable dans cette ambition. La politique maritime intégrée de l'UE dont l'une des raisons d'être est de favoriser l'exploitation économique de la mer et la protection de l'environnement, participe de l'atteinte de cet objectif en faveur d'une croissance durable¹⁵¹⁰.

En revanche, les EMR constituent un nouvel enjeu pour la gestion intégrée des activités en mer dans un espace déjà parcouru par les espèces animales, différentes activités comme la pêche la navigation, l'installation de câbles sous-marins, divers usages récréatifs et zone de protection telles que les AMP¹⁵¹¹. L'installation des EMR rencontre deux difficultés liées à la protection de la biodiversité marine et les conflits d'usage spatial avec les activités qui lui préexistent. Si

¹⁵⁰⁷ WARNER Robin M., Marine biodiversity beyond national jurisdiction. Co-evolution and interaction with the law of the sea, Rothwell Donald R., OUDE ELFERINK Alex G., SCOTT KAREN N., STEPHENS Tim (Eds.), The Oxford Handbook of the law of the sea, Oxford University Press, 2015, pp. 997, p. 768, pp.752-776.

¹⁵⁰⁸ Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, du 3 mars 2010, COM (2010), 2020.

¹⁵⁰⁹ COM (2010), 2020, op.cit., p.41.

¹⁵¹⁰ BOILLET Nicolas, *L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, p. 366.

¹⁵¹¹ BOILLET Nicolas et Gueguen-Hallouet Gaëlle, *Les énergies marines renouvelables – Principaux enjeux juridiques*, in Monaco André et Prouzet Patrick (Dir), *Gouvernance des mers et des océans*, ISTE éditions, 2015, 294 p., p.171, pp.163-201.

surmonter ces difficultés constituent l'objet de la PSM¹⁵¹², il est par conséquent constant que le recours aux OAD dans la PSM en tant qu'ils permettent d'anticiper ces conflits par les scénarios de gestion, est directement corrélé avec l'émergence de ces nouveaux usages. Plusieurs expériences de développement de l'énergie éolienne en mer ont été simulées grâce aux OAD notamment le logiciel Marxan¹⁵¹³. En mer Baltique par exemple, l'identification des sites prioritaires pour le développement des énergies éoliennes dans le cadre de la PSM a été simulée par ce logiciel¹⁵¹⁴. Ces expériences démontrent la corrélation entre le développement du secteur de l'énergie éolienne dans la PSM et le recours à l'un des OAD les plus utilisés dans ce processus en Europe. On peut alors s'interroger sur la convergence entre le développement d'un secteur spécifique dans la PSM et la prise en compte réelle d'autres objectifs de la planification en l'occurrence celle de la protection du milieu. Jusqu'ici, on connaît encore très peu les impacts écologiques des énergies renouvelables sur les écosystèmes marins¹⁵¹⁵, mais surtout la prévalence éventuelle d'un secteur sur autre dans le cadre du processus de planification impliquerait à l'évidence des injustices à l'égard d'autres activités en l'occurrence celles qui nécessitent une mobilité sur un espace désormais sous l'emprise d'activités statiques. Cette configuration permet de souligner toute l'importance de la décision publique dans le processus de planification. Au risque d'instituer une décision parcellaire¹⁵¹⁶ qui irait finalement à l'encontre de l'objectif intégré de la PSM, il est en effet nécessaire de rester vigilant sur les limites qu'impose le droit notamment, le droit de l'environnement, en présence des défis multisectoriels dans lequel des incertitudes en terme de protection de l'environnement perdurent.

Paragraphe 2 : Un recours aux OAD néanmoins encadré par les principes du droit de l'environnement

La réalisation des objectifs multisectoriels de la PSM constitue le défi majeur de ce processus public. Les multiples usages des espaces marins et les perceptions différentes de l'utilisation des ressources marines varient selon les intérêts et les perceptions des acteurs¹⁵¹⁷. Qu'il s'agisse d'un rapport émotionnel, d'une vision utilitariste des ressources de la mer ou encore stratégique

¹⁵¹² BOILLET Nicolas, *L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime*, op.cit., p. 374.

¹⁵¹³ GÖKE Cordula, DAHL Karsten et MOHN Christian, op.cit.

¹⁵¹⁴ GÖKE Cordula, LAMP Jochen, "Case study: systematic site selection for offshore wind power with Marxan in the pilot area Pomeranian Bight", Balt SeaPlan Report 29, Baltic Sea Region, Programme 2007-2013, Rostock, 2012, 32 p., p. 24. Voir: www.baltseaplan.eu

¹⁵¹⁵ GILL B. Andrew, "Offshore renewable energy: ecological implications of generating electricity in the coastal zone", *Journal of applied ecology*, 2015, n°42, p.605-615. V. aussi, BOEHLERT George. W. et GILL B. Andrew., "Environmental and ecological effects of ocean renewable energy development. A current synthesis", *Oceanography*, 2015, vol. 23, n°2, p.68-81.

¹⁵¹⁶ KANNEN Adreas, "Challenges for marine spatial planning in the context of multiple sea uses, policy arenas and actors based on experiences from the German North Sea", *Regional Environmental Change*, 2014, vol. 14, Issue 6, p. 2139, pp.2139-2150.

¹⁵¹⁷ KANNEN Adreas, op.cit.

liée à la conquête des territoires maritimes, la mer demeure un espace imprévisible et où le risque pour diverses activités est omniprésent. Si le développement des outils techniques et technologiques peut contribuer à faciliter la compréhension et tenter de matérialiser l'objectif d'intégration dans le processus de planification, l'évaluation des résultats de ces outils en matière de prise en compte de l'environnement dans la PSM reste encore à démontrer. Pour autant, sans qu'il soit nécessaire d'arriver à cette étape le droit international de l'environnement permet d'ores et déjà à la décision publique de se munir de divers dispositifs juridiques pour réduire l'importance de la dépendance du processus de planification à la seule vérité scientifique, dans la prise en compte des écosystèmes. Le principe de précaution qui est une forme d'assurance sur l'avenir constitue une des clés majeures de matérialisation de l'approche écosystémique dans la PSM **(A)**. A ce principe, il faut également ajouter celui de la non-régression qui bien que non officiellement reconnu parmi les principes traditionnels du droit international de l'environnement, s'est progressivement installé comme un moyen permettant de pérenniser les avancées déjà opérées en droit de l'environnement **(B)**.

A- Le principe de précaution, moyen d'émancipation de la PSM à la seule vérité scientifique pour prendre en compte les écosystèmes

Le principe de précaution entendu comme une réponse face à l'incertitude scientifique et à l'irréversibilité de certaines atteintes à l'environnement¹⁵¹⁸ est au cœur du processus de planification dont la dimension technique est encore à son stade expérimental. Tel qu'il a été démontré dans les précédents développements le recours aux outils techniques et technologiques reste encore perfectible en matière de prise en compte de l'ensemble des objectifs de la PSM. En l'absence de recul suffisant sur l'évaluation de cette prise en compte de l'environnement dans le processus de planification, il faut de toute évidence envisager une prudence quant à la protection des écosystèmes lors de la prise de décision. L'approche écosystémique imposée par la Directive de l'UE comme méthode de protection intégrée de l'environnement dans le processus de planification, implique l'application de divers principes et mesures juridiques de protection de l'environnement à l'instar des principes participation, de précaution, de prévention et des mesures d'impact sectorielle et stratégique¹⁵¹⁹.

S'agissant spécifiquement du principe de précaution, son application dans le processus de planification est inéluctable¹⁵²⁰. Les scénarios de gestion proposés par les OAD doivent par conséquent être pris en compte tout en admettant leurs insuffisances. Les effets physiques,

¹⁵¹⁸ PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, 7^{ème} Edition, Paris Dalloz, 2016, op.cit, p. 208.

¹⁵¹⁹ MAES Franck, "The international legal framework for marine spatial planning", *Marine Policy*, 2008, op.cit.

¹⁵²⁰ WRIGHT Glen et al., "Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, 2019, In press, corrected Proof, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.003>

sonores et indirects de l'exploitation d'éolienne en mer par exemple sont encore peu connus sur les mammifères marins¹⁵²¹, pourtant beaucoup d'OAD sont très adaptés pour l'implantation de cette nouvelle forme d'exploitation des océans. Dans un avis de 2015 au sujet de l'implantation d'un parc éolien en mer, l'Autorité environnementale française, regrettait que la décision de développer l'énergie éolienne offshore n'ait pas été accompagnée d'un effort approprié pour compléter les connaissances sur les effets potentiels de ces activités sur les mammifères marins¹⁵²². Elle a ainsi recommandé une meilleure prise en compte des incertitudes scientifiques avant l'autorisation de tels projets¹⁵²³. Cet exemple démontre tout l'intérêt de l'application du principe de précaution dans les projets innovants en milieu marin. L'ignorance des conséquences de certaines actions ne doit pas constituer un motif d'inaction de l'autorité publique. La précaution doit rester l'instrument de vigilance qui permet de s'assurer contre les risques de dommages environnementaux engendrés par une appréciation trop hâtive des enjeux dans un processus qui mobilise autant de dispositifs techniques pour l'essentiel encore au stade expérimental en milieu marin.

Loin de se limiter à une inaction en cas de doute, le principe de précaution comporte des actions concrètes découlant d'une construction juridique tendant à encadrer l'incertitude scientifique. Ces actions se composent pour l'essentiel en mesures administratives de restriction tendant à éviter le danger supputé, à l'exigence d'une interrogation régulière pour réviser les mesures prises ou encore d'interdiction administrative de mise à la disposition du public de produits potentiellement dangereux pour l'environnement¹⁵²⁴.

Sur le plan international, le principe de précaution a été consacré par le principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 et réitéré dans diverses conventions et accords internationaux à l'instar de la Convention sur la diversité biologique¹⁵²⁵, sur le changement climatique¹⁵²⁶, ou encore l'Accord des Nations Unies 1995 sur les stocks chevauchants¹⁵²⁷.

¹⁵²¹ Voir notamment l'Avis de l'Autorité environnementale (Ae) française concernant le projet de Parc éolien en mer de Courseulles-sur-Mer et son raccordement, Avis délibéré du 25 mars 2015, p. 3, pp. 30, voir sur : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-24211-avis-ae-etude-impact-parc-eolien-courseulles.pdf>

¹⁵²² Ibid.

¹⁵²³ Avis délibéré du 25 mars 2015 de l'Ae, op.cit., p. 4.

¹⁵²⁴ Voir notamment l'Ordonnance des référés du 23 novembre 2017, rendue par le Tribunal Administratif de Nice, Association Générations Futures, Requête n° 1704690 du 27 octobre 2017. Cette Ordonnance rappelle les mesures du principe de précaution élaborées progressivement dans la législation européenne. Ces mesures concernent par exemple les mesures de restrictions tendant à éviter un danger supputé, une évaluation des dangers opérée par une interrogation régulière de la connaissance scientifique pour réviser les mesures prises ou les supprimer, Paragraphe 6.

¹⁵²⁵ Le Principe de précaution n'est pas explicitement mentionné dans les dispositifs de la Convention sur la Diversité biologique. Il irrigue néanmoins la teneur de l'ensemble de cette Convention par l'idée de précaution exposée dans le préambule qui stipule que « notant également que lorsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets ».

Dans le droit de l'Union européenne, ce principe est consacré par l'article 191 (2) du TFUE et s'impose aux actes de l'union et des Etats membres en matière d'environnement, de santé, y compris au titre du marché intérieur¹⁵²⁸.

Au Brésil, au Cap-Vert et au Sénégal ce principe fait également partie des principes du droit de l'environnement soit par l'effet de la ratification des instruments internationaux de droit de l'environnement qui l'énoncent (cas du Brésil), soit par leur énonciation directe dans les lois-cadre de protection de l'environnement comme au Sénégal¹⁵²⁹ et au Cap-Vert¹⁵³⁰.

S'agissant ensuite de son application dans le processus de planification, la Directive européenne sur la PEM rappelle dans son préambule que lors de l'élaboration des plans de la PEM, chaque Etat membre doit prendre en compte les principes de précaution et d'action préventive¹⁵³¹. Les mesures anticipatives de précaution sont donc une référence traditionnelle dans la mise en œuvre des politiques. Elles ont en revanche connu une application plus marquée en droit européen en matière de santé à l'instar des mesures de restriction de mise sur le marché de produits destinés à la consommation en vertu de divers règlements européens¹⁵³². Sa référence dans le processus de PSM est donc une opportunité de conforter la protection juridique de l'environnement marin dans un contexte aux multiples enjeux dans lequel le pilier environnemental reste un aspect encore à conforter. Les scénarios proposés par les OAD utilisés lors du processus de planification ne doivent pas exonérer l'autorité publique de la prudence. Les résultats proposés par ces outils techniques restent des propositions et les choix que doivent opérer l'autorité publique doivent prendre en compte les incertitudes scientifiques.

B- Le principe de non-régression, moyen de pérennisation des avancées environnementales dans la PSM

¹⁵²⁶ Article 3 (3), Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, *op.cit.*

¹⁵²⁷ Article 6 de l'Accords aux fins des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, *op.cit.*

¹⁵²⁸ Cet article est ainsi libellé, « La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de l'Union. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur », Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (2008/C 115/01), *op.cit.*

¹⁵²⁹ Article 4, Loi de 2001 portant Code de l'environnement, *op.cit.*

¹⁵³⁰ Article 51, Decreto-Legislativo n°14/97 de 1 de Julho 1997, *op.cit.*

¹⁵³¹ Voir le dernier paragraphe du Considérant 14 de la Directive 2014/89/UE, *op.cit.*

¹⁵³² Voir par exemple le Règlement n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, JOUE L 309 du 24.11.2009, p.1, ou encore le Règlement n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires JO L 31 du 1.2.2002, p. 1

Le principe de non-régression n'est pas officiellement formulé en tant que tel dans les textes internationaux de protection de l'environnement. Il reste pourtant sous-jacent dans ceux-ci en ce que les principes et mesures environnementales jusqu'ici proclamés par le droit international constituent un acquis induisant toute régression délibérée. Deux fondements peuvent servir de justification à l'existence et à l'application d'un tel principe en droit de l'environnement et partant dans la mise en œuvre du processus de planification. La première justification est d'ordre juridique découlant de l'appartenance du droit de l'environnement à la troisième catégorie des droits de l'homme. Le deuxième fondement est d'ordre philosophique.

Dans le premier cas, le mouvement de consécration d'un droit à l'environnement dans l'ensemble des Constitutions des Etats africains et d'Amérique du Sud à l'instar du Brésil, a érigé au plan international la protection juridique de l'environnement dans la catégorie de la troisième génération des Droits de l'homme¹⁵³³. Les deux pactes internationaux de 1966 relatif aux droits civils et politiques consacrent les droits de la troisième génération aussi dit droit de solidarité. Ces droits se distinguent des droits de la première génération qui sont reconnus aux individus, c'est-à-dire à la personne humaine, par leur proclamation aux entités collectives. Ils comprennent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles¹⁵³⁴. A ces droits de solidarité, ont été rattaché d'autres droits comme le droit au développement, le droit à la paix, le droit à un environnement sain, et le droit à l'aide humanitaire. Ces droits en devenir bien que sur le plan international font l'objet de Déclaration¹⁵³⁵ et appartiennent au droit non contraignants, font en revanche partie du corpus constitutionnel des droits au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil.

Au niveau de l'Union européenne, il faut dire que s'il n'existe pas de reconnaissance formelle du droit à un environnement sain, l'article 3 (3) du Traité de Lisbonne¹⁵³⁶ rappelle que la politique de l'Union « œuvre pour le développement durable [et] tend à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ». Cette exigence posée par un texte fondateur de l'Union érige la question de protection de l'environnement au rang des

¹⁵³³ UNTERMAIER Jean, « Droit de l'homme à l'environnement et liberté publique : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », *Revue juridique de l'environnement*, 1978, vol. 4, p. 329, pp. 329-367.

¹⁵³⁴ Article premier, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Ce Pacte est entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49.

¹⁵³⁵ Par exemple le droit à un environnement sain est consacré dans le premier principe de la Déclaration de Stockholm de 1972 qui rappelle solennellement que : « l'Homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité, et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être ». La Déclaration de Rio de 1992 dans son premier principe évoque également en référence au développement ce droit à un environnement sain lorsqu'elle proclame que « les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature ».

¹⁵³⁶ Traité sur l'Union européenne, signé le 13 décembre 2007, (version consolidée), du 26/10/202, JOUEL C 326, du 26.10.2012, p. 13-390.

acquis de l'Union et suppose l'interdiction de toute mesure de nature à réduire ou à porter atteintes aux avancées environnementales déjà opérées jusqu'ici. Le principe de non-régression apparaît donc comme un principe qui crée les conditions d'interdiction de toutes dérogations lorsque celles-ci sont de nature à compromettre les améliorations de la qualité de l'environnement¹⁵³⁷. Une telle régression serait en contradiction avec les progrès constants des droits protégés en faveur l'environnement.

Le deuxième fondement qui est d'ordre philosophique découle simplement du bon sens. Si le principe de non-régression n'est pas officiellement formulé son existence n'est pas moins évidente dans la conduite des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement. Quel serait l'intérêt à envisager de nouvelles perspectives pour l'articulation entre le développement économique, social et de l'environnement tel que le sous-tend le processus de planification si dans sa mise en œuvre il induit des reculs préjudiciables pour l'environnement ?

En revanche, bien que cette mesure de non régression comporte des justifications juridiques et symboliques, sa faible portée est le vecteur de son inefficacité. Les dernières modifications du contexte politique notamment au Brésil, où se développe une nouvelle ambition politique plus axée sur l'économie au détriment des dernières avancées environnementales, laisse peu de place à l'optimisme sur les questions de protection de l'environnement.

Pourtant les fondements ainsi posés de l'exigence de non régression tracent les limites du recours aux outils techniques d'aide à la décision dans le processus de planification. La PSM est certes un processus qui répond à une modification d'un contexte pour réguler sur espace hier dominé par des activités traditionnelles et aujourd'hui le siège de développement de nouvelles technologies durables. Il n'en demeure pas moins que face aux incertitudes qui perdurent, compte tenu de la complexité du milieu marin (milieu en trois dimensions) de l'état des connaissances scientifiques et l'imprévisibilité du milieu marin, l'idée de la planification doit correspondre sa logique conceptuelle même. Cette logique n'est pas de se cantonner à dessiner les plans d'aménagement de l'océan du futur, mais tout au contraire planifier l'océan futur. C'est-à-dire dessiner les orientations de l'utilisation souhaitée des mers, en laissant une marge de manœuvre suffisante pour permettre une adaptation aux circonstances de temps et de lieu en fonction de qui a été souhaité en amont.

¹⁵³⁷ PRIEUR Michel, op.cit., p. 109.

Chapitre 2 : Les différentes échelles du contrôle juridictionnel de la PSM

Le contrôle juridictionnel s'entend comme l'opération administrative et/ou judiciaire qui consiste à vérifier que l'accomplissement d'un acte juridique remplit les conditions imposées par la loi. Exposer la question du contrôle juridictionnel dans le cadre d'un processus politique, nécessite au préalable de relever quelques précautions d'usages.

La PSM est en effet un processus public de nature composite qui résiste à un saisissement global du droit. Elle est le ferment d'un ensemble de procédures formelles et informelles qui concourent de manière continue et itérative à la réalisation d'un objectif défini par l'autorité publique¹⁵³⁸. Envisager la possibilité du contrôle juridictionnel de la PSM c'est précisément, s'intéresser aux procédures formelles comprises dans l'ensemble du processus par exclusion aux aspects éminemment techniques et informels qui eux relèvent des sciences naturelles et des techniques de gestion.

Or, la vérification de la légalité de ce processus public pose d'emblée une difficulté technique. Celle de l'identification des composantes formelles de la PSM devant faire l'objet de contrôle de légalité alors même que le processus de planification met en lien une pluralité d'instruments juridiques applicables à divers aspects (droits sur les espaces, diverses règles sectorielles, mesures transversales de protection de l'environnement, compétences institutionnelles, etc.). De plus, le caractère encore récent de la planification dans les instruments juridiques à l'instar de l'Union européenne, n'offre pas suffisamment de recul pour s'appuyer sur des exemples existants de contrôle permettant d'interpréter comment la question de la prise en compte des exigences environnementales est traitée dans ce nouveau processus public. Pour autant, il est néanmoins plausible de ne pas s'arrêter aux simples conjectures. Le système de la planification terrestre dont la PSM s'apparente à sa composante maritime fournit à suffisance les exemples d'un contentieux particulièrement abondant notamment dans le cas français¹⁵³⁹. Partant de cette analogie, il convient de souligner qu'en raison du nombre considérable de décisions prises dans un processus de planification (définition des objectifs et des possibilités, opérations d'aménagement, autorisations d'utilisation des espaces, élaboration et mise à jour des plans, suivi et exécution des plans, etc.), le champ d'intervention pour exercer un contrôle administratif et judiciaire pourrait s'avérer particulièrement abondant, suivant les procédures de droit interne de chaque Etat.

¹⁵³⁸ Pour rappeler la définition du processus public tel que nous l'avons proposé à l'introduction, voir *supra*.

¹⁵³⁹ Dans le Dictionnaire pratique de *Droit de l'Urbanisme* coordonné sous la direction de Jegouzo Yves, ses auteurs en 2013 relevaient plus de douze miles à treize miles affaires portées par an devant les tribunaux administratifs. V. Jegouzo Yves, *op.cit.*, p. 235.

L'évaluation environnementale stratégique qui fait partie d'une des composantes procédurales du processus de planification par exemple est le ferment « [d']un faisceau d'éléments de procédure administrative, de règles de forme, qui viennent consolider la validité d'une décision ouvrant le droit de réaliser un projet qui a des incidences sur l'environnement¹⁵⁴⁰ ». Il en résulte que par le « système de l'évaluation des incidences environnementales¹⁵⁴¹ », qui comporte diverses procédures et mesures juridiques telles que la participation du public, l'information environnementale ou encore la réalisation des rapports sur l'environnement conduiront logiquement l'autorité administrative ou judiciaire à renforcer son contrôle sur la légalité des décisions en ce qui concerne le respect des procédures telles qu'instituées par les textes juridiques relatifs à l'évaluation environnementale stratégique¹⁵⁴².

L'indétermination d'une règle de droit applicable à la PSM suppose un pouvoir normatif important de l'autorité de contrôle. Ce d'autant que la question de l'exigence environnementale dans le cadre de ce processus public confronte directement le droit international de l'environnement à l'un de ses écueils qui est celui d'articuler la globalisation des problèmes environnementaux et la souveraineté nationale¹⁵⁴³. L'intervention d'une instance extérieure dans la conduite des politiques publiques, fut-elle au nom de la protection de l'environnement, pose des questions de légitimité d'autant plus, lorsque le processus public n'est pas directement régi par une convention internationale. Les préalables à l'adoption de la Directive 2014/89/UE ont pu révéler la résistance des Etats qui craignent l'érosion de leur action publique par un contrôle exercé par une institution extérieure.

Dans la première proposition de Directive de 2013 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, un article 15 prévoyait l'obligation pour les Etats membres de soumettre à la Commission les documents de suivi et les rapports de la planification, lesquels documents devaient spécifier toutes les informations relatives à la mise en œuvre de la planification¹⁵⁴⁴. Ces informations concernaient les exigences minimales communes pour tous les programmes de PEM et de GIZC, ensuite, les exigences spécifiques pour chacun des programmes, les modalités de participation du public, de collecte et d'échange des informations lors de l'élaboration des plans, l'évaluation des effets environnementaux, la

¹⁵⁴⁰ JADOT Benoît, Cité par Lagasse Dominique et Nihoul Pierre, *Le contrôle juridictionnel et l'évaluation des incidences en région wallonne*, in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Bruxelles, Presse Universitaire Saint-Louis, première publication 1991, publication OpenEdition Books, 2019, 212 p., p.146-pp. 145-181, DOI : 10.4000/books.pusl.13949.

¹⁵⁴¹ LAGASSE Dominique et Nihoul Pierre, *Le contrôle juridictionnel et l'évaluation des incidences en région wallonne*, in *L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Bruxelles, Presse Universitaire Saint-Louis, première publication 1991, publication OpenEdition Books, 2019, 212 p., p.146-pp. 145-181, DOI : 10.4000/books.pusl.13949.

¹⁵⁴² Voir chapitre sur l'évaluation environnementale stratégique, supra.

¹⁵⁴³ PETIT Yves, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement*, 2011, n°1, vol. 36, p. 53, pp. 31-55.

¹⁵⁴⁴ Art. 15.2, Proposition de Directive de 2013/0074 (COD), op.cit.

coopération entre les Etats membres ainsi que la coopération avec les Etats tiers¹⁵⁴⁵. La soumission de rapport de suivi à la Commission devait donner la possibilité à cette dernière d'exercer un contrôle sur l'ensemble des éléments clés de la planification. Ce d'autant que l'article 16 de la même Proposition de Directive lui offrait la possibilité d'adopter au cours de ces contrôles les actes d'exécution, pour chacune de ces étapes opérationnelles de la PEM. Ces mesures ont été supprimées dans le texte final. La seule obligation qui perdure est celle de soumettre les documents de suivi et les rapports de la PEM avec les notes explicatives dans les trois mois qui suivent la publication des plans issus de la PEM¹⁵⁴⁶.

Bien que le Sénégal, le Cap-Vert ou encore le Brésil ne disposent pas encore de texte juridique applicable à la PSM, ces écueils relevés dans l'approche européenne sont valables pour l'ensemble des politiques publiques d'aménagement. En effet, qu'il s'agisse du cadre d'une organisation internationale ou régionale aucune compétence officielle ne confère la possibilité à ces dernières d'intervenir dans les matières d'aménagement du territoire. Mais les effets conjugués de politiques horizontales tels les Objectifs des Nations Unies de Développement Durable, le plan mondial de lutte contre le changement climatique ou encore le Programme de la politique de la Fao pour la pêche durable, produisent inévitablement des effets sur les politiques nationales structurantes en matière de planification maritime.

L'hypothèse qui guide cette recherche est que le droit international de l'environnement par sa tendance vers la protection globale de la planète conduit inéluctablement à une tempérance des possibilités du champ d'action de l'Etat dans l'élaboration des politiques publiques. Ce qui induit à une interprétation extensive des instruments internationaux de protection de l'environnement aux politiques publiques, y compris les processus émergents tels que la PSM. Cette hypothèse sera vérifiée au travers des moyens dont disposent les autorités internationales pour apprécier la prise en compte de l'environnement dans les documents d'aménagement relatifs au milieu marin (**Section 2**). Mais avant d'aborder cet aspect international, il convient d'analyser à l'aune des obligations émises dans le cadre des réglementations nationales relatives à la PEM comment devra s'opérer le contrôle de la prise en compte des exigences environnementales lors de la mise en œuvre de ce processus (**Section 1**).

¹⁵⁴⁵ Art. 6 à 13, Proposition de Directive de 2013/0074 (COD), op.cit.

¹⁵⁴⁶ Art. 14, Directive 2014/89/UE, op.cit.

Section 1 : Le contrôle national de la PEM à l'aune des obligations posées par les règles procédurales de droit commun

La Directive 2014/89/UE accorde une mission de contrôle limitée à la Commission dans la conduite de la PEM par les Etats membres de l'UE. Cette mission de contrôle se cantonne à recevoir des Etats membres les informations relatives à l'autorité nationale chargée de mettre œuvre le processus de planification ainsi que les copies des plans nationaux de cette planification accompagnées de notes explicatives¹⁵⁴⁷. Elle doit ensuite rendre au Parlement et au Conseil, au plus tard un an suivant le délai fixé pour l'élaboration des plans issus de la PEM, un rapport d'avancement sur les progrès réalisés dans la conduite du processus de planification. Cet exposé sommaire de la mission de contrôle de Commission témoigne de la souplesse que la Directive accorde aux Etats membres qui demeurent les acteurs principaux de la mise en œuvre de la PEM. A cet égard, pour analyser le cadre de contrôle de la mise en œuvre de la PEM à l'échelle européenne, il faudra s'intéresser au cadre national des Etats membres. L'exemple français dans lequel la PEM est actuellement en cours constituera le cadre d'analyse de cette prospective.

La PEM en France tire ses fondements aux articles L219 et suivants du Code de l'environnement. Ces articles définissent le régime juridique des plans issus de la PEM ainsi que le champ procédural de la prise en compte des exigences environnementales tout au long du processus de planification. Pour ces deux cadres, deux méthodes de contrôle devraient logiquement se dégager: le contrôle de la compatibilité spatiale et temporelle des documents d'aménagement qui doivent répondre à l'intégration des dimensions terrestres et maritimes (**Paragraphe 1**) et les différentes mesures à observer pour la prise en compte de l'environnement qui doivent permettre tant au niveau national que local la diversité des situations et des acteurs intervenant dans le cadre de la gouvernance du milieu marin (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : La perspective d'un contrôle juridictionnel fondé sur la recherche de la compatibilité spatiale et temporelle des documents d'aménagement

La France qui a opté pour une planification stratégique décline un processus de planification qui passe par l'établissement du Document Stratégique Façade (DSF) pour la France métropolitaine et un Document de Bassin Maritime (DBM) pour les outre-mer. Ces documents qui constituent des outils de zonage sont accompagnés d'autres outils de gestion à l'instar des permis, des

¹⁵⁴⁷ Art. 13 et 14, Directive 2014/89/UE, op.cit.

concessions ou d'autres mesures réglementaires qui définissent les modalités d'utilisation et d'aménagement des espaces maritimes. L'article L219-4 du Code de l'environnement impose une obligation de compatibilité au DSF ou au DBM, les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer (A). Dans le même temps, cet article autorise une modulation de cette compatibilité dans le temps par l'obligation d'une mise en compatibilité ultérieure pour les documents déjà existants afin de permettre une cohérence a posteriori des documents d'aménagement. Cette possibilité de modulation a posteriori, pour le juge n'implique pas une annulation systématique des documents litigieux. La portée des contrôles permet d'entrevoir ainsi les effets des documents de la PSM sur les autres documents d'aménagement (B).

A- La perspective d'un contrôle fondé sur le régime de la compatibilité et de prise en compte des documents d'aménagement

L'obligation de compatibilité ou de non contrariété en matière d'aménagement renvoie à l'exigence traditionnelle de la vérification de la cohérence entre les normes. En matière d'aménagement dont le droit de l'urbanisme constitue l'une des disciplines centrales¹⁵⁴⁸, la compatibilité concourt à l'articulation entre les règles et documents d'urbanisme¹⁵⁴⁹. Cette articulation repose sur une logique hiérarchique qui commande que les normes inférieures ne soient pas de nature à compromettre la réalisation de l'objectif substantiel des normes supérieures. Il faut à cet égard distinguer l'exigence de compatibilité de l'exigence de conformité, dont elle se rapproche.

L'obligation de conformité est plus stricte que l'obligation de compatibilité. Elle interdit toute différence de la règle inférieure à une norme supérieure. Il s'agit en quelque sorte de la reproduction semblable de la norme supérieure par les règles et mesures inférieures¹⁵⁵⁰. La conformité est donc selon le dictionnaire juridique de Gérard Cornu, la qualité de « ce qui est dans sa teneur et sa représentation la reproduction exacte d'un acte de référence », ou la qualité de « ce qui est juridiquement l'exacte application d'une norme de référence¹⁵⁵¹ ». Dans la recherche de l'harmonisation du DSF ou du DBM avec les autres documents d'aménagement marins et côtiers, l'article L219-4 du code de l'environnement impose une obligation de compatibilité dont il délimite clairement le champ d'application par l'énumération des

¹⁵⁴⁸ THUILLIER Thomas, « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, EFE, 2019, p. 8, pp. 8-12.

¹⁵⁴⁹ JEGOUZO Yves, op.cit., p. 201.

¹⁵⁵⁰ EISENMANN Charles, cité par JEGOUZO Yves, op.cit., p. 218.

¹⁵⁵¹ Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, CORNU Gérard (dir.), 6^{ème} Ed. PUF, 2005, 970 p., p.205.

documents soumis à cette exigence. Pour autant, compte tenu du régime juridique spécifique de certains documents existants, on peut relever une contradiction dans la hiérarchie des normes révélée par les prises en compte réciproque (1). Le deuxième régime qui devra susciter un contrôle est prévu par l'article L219-4-2. Il s'agit de la prise en compte des documents d'aménagement terrestre (2).

1- Le champ d'application du contrôle de comptabilité, un cadre pour les documents d'aménagement marins

Les documents qui doivent être compatibles ou rendus compatibles au DSF ou au DBM concernent : tous les plans et programmes des activités localisées dans les eaux sous juridiction nationale à l'exception des activités relatives à la défense, les projets de travaux et ouvrages d'aménagement publics et privés soumis à l'étude d'impact, les décisions concernant la délivrance de permis exclusif de recherche de substances concessibles et les concessions accordées par décret en Conseil d'Etat pour l'exploitation des substances minérales autres que les hydrocarbures, les sels de sodium et de potassium, de cuivre, de plomb etc¹⁵⁵², les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), et les Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine (SRDAM)¹⁵⁵³.

On peut dès lors déjà relever la volonté du Code l'environnement d'étendre le champ d'application de l'obligation de compatibilité à une multitude de documents et plans sectoriels qui dépendent de diverses sources juridiques (Code minier, Code rural et de la pêche maritime, Loi littoral, etc.). Ceci suppose à l'évidence une pluralité de régimes juridiques auxquels doivent se confronter le contrôle de la compatibilité étant donné que ces plans n'ont pas tous la même portée juridique.

Les plans et programmes relatifs aux activités maritimes par exemple recouvrent un florilège de plans sectoriels dont la plupart ont pour seule vocation de définir une orientation générale d'un secteur d'activité ou d'un objectif de préservation du milieu marin. Le plan de gestion valant document d'objectifs Natura 2000 institué par l'article L334-5 du Code de l'environnement par exemple, détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable doit être compatible au DSF. Pourtant ce plan sectoriel n'est pas opposable aux tiers. Seules les autorisations de toute activité susceptible d'altérer de manière notable le milieu marin d'un parc marin sont soumises à l'avis conforme de l'Agence française

¹⁵⁵² Voir l'ensemble des substances minérales et fossiles énumérés à l'article L111-1, du Code minier, version consolidée au 27 juillet 2019.

¹⁵⁵³ Art. L219-4-1, 2, 3 et 4, Code de l'environnement, op.cit.

pour la biodiversité ou, sur dérogation, par le conseil de gestion du parc marin¹⁵⁵⁴. Ces plans sont révisés tous les cinq ans. La question qu'on est automatiquement amené à se poser face à un contrôle juridictionnel de ces plans par rapport au DSF est de savoir quelle est la marge de manœuvre des juges pour apprécier cette compatibilité. Surtout, qu'elle pourrait être la portée de leur décision alors même que la durée de ces plans s'étale sur des échelles différenciées par rapport au DSF-le premier ayant une durée de cinq ans et le second une durée de six ans- ?

Le Conseil d'Etat, qui constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif en droit français, a eu l'occasion de rappeler à l'occasion de l'analyse de la compatibilité des documents d'urbanisme le cadre et la portée de cette exigence de compatibilité. En s'appuyant sur l'Arrêt *ROSO* rendu le 18 décembre 2017¹⁵⁵⁵ à propos de la compatibilité entre un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU), les juges ont reconnu l'existence d'une marge de manœuvre quant à l'appréciation de l'exigence de compatibilité dans un document d'urbanisme inférieur. Selon les faits de cet Arrêt, les associations Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise (ROSO) et Le petit rapporteur mesnilois ont demandé l'annulation d'une délibération du Conseil municipal de Mesnil-en-Thelle approuvant le PLU, au motif que ce dernier était incompatible au SCoT. L'argument invoqué était qu'en prévoyant un rythme de réalisation de quinze nouveaux logements par an, ce document (le PLU), était incompatible avec le plafond communal de 1% de croissance démographique annuelle prévu par le SCoT. Pour rejeter cet argument le Conseil d'Etat rappelle que « pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCoT, il appartient au juge administratif de rechercher dans le cadre d'une analyse globale (...) si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ». Cette position du Conseil d'Etat révèle en substance que l'appréciation de la compatibilité doit avoir une certaine souplesse notamment lorsque le document supérieur ne définit que des orientations générales sans prescrire de manière précise et détaillée des dispositions auxquelles doivent s'articuler les documents inférieurs. Cette position semble logique ; a fortiori une appréciation stricte correspondrait davantage à un contrôle de conformité qu'à un contrôle de compatibilité.

De la même manière, on peut présager que la non compatibilité éventuelle d'un plan de gestion des parcs marins n'entraîne pas automatiquement l'annulation de celui-ci, mais impose sa mise en compatibilité au cours des révisions ultérieures. L'article L219-4 qui impose l'exigence de compatibilité ou de mise en compatibilité des plans au DSF suppose en effet des modulations

¹⁵⁵⁴ Art. L334-5, Code de l'environnement.

¹⁵⁵⁵ Conseil d'Etat, 6^{ème} Chambres réunies, du 18 décembre 2017, Association Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise (ROSO) et le petit rapport mesnilois, requête n° 395216, Recueil Lebon, p. 847.

temporelles qui permettraient aux documents préexistants de s'arrimer au DSF en tant qu'il constitue l'outil de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral (SNML).

Par ailleurs, le contrôle de la compatibilité des autres documents d'aménagement marins dotés d'une nature juridique plus contraignante avec le DSF ou le DBM peut s'avérer plus complexe en ce que ce contrôle pose directement la question du document devant servir de référence. L'article L219-5 du Code de l'environnement envisage des prises en compte réciproque du DSF avec les différents documents d'aménagement faisant partie de l'architecture de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML). Une position qui brouille la hiérarchie des normes des documents d'aménagement. La GIML comporte plusieurs schémas d'aménagement de nature contraignante à l'instar des Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine (SRDAM¹⁵⁵⁶) ou encore des SMVM auxquels le DSF doit prendre en compte.

Le SMVM, par exemple, est une illustration de cette complexité. Ce dernier, institué par la Loi du 7 janvier 1983¹⁵⁵⁷ et renforcé par la loi Littoral est élaboré par l'Etat et approuvé par Décret en Conseil d'Etat¹⁵⁵⁸. Il a en principe les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) dont l'élaboration et l'adoption s'opèrent dans des conditions similaires¹⁵⁵⁹. Les DTA sont opposables aux autres documents d'urbanisme en vertu de l'exigence de compatibilité et ne sont pas opposables aux autorisations d'occupation des sols, sauf pour les dispositions qui concernent les modalités d'application des lois Littoral et Montagne¹⁵⁶⁰. Cette similarité du SMVM aux DTA lui confère une place de référence dans l'orientation des politiques publiques d'aménagement de l'interface terre-mer¹⁵⁶¹. Le DSF établit une échelle supplémentaire dans la politique d'aménagement en milieu marin et se présente en principe comme le stade ultime de l'aménagement intégré, c'est-à-dire, le cadre de référence de tous les autres documents d'aménagement marin. Il occupe de fait le sommet de la hiérarchie des documents d'aménagement. Par ailleurs, sa soumission à l'obligation de prise en compte des autres documents compromettrait cette hiérarchie. Le contrôle éventuel de cette prise en compte ne se fonderait plus sur des liens hiérarchiques mais horizontaux avec les autres

¹⁵⁵⁶ Les Schémas Régionaux de Développement de l'Aquaculture Marine ont été institués par l'article 85 de la Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (LMAP) (JORF n°0172 du 28 juillet 2010, p.13925, texte n° 3). Cet article est codifié à l'article L923-1-1 du Code rural et de la Pêche Maritime. Le Décret 2011-888 du 26 juillet 2011 (JORF, n°0173 du 28 juillet 2011, p. 12879, texte n° 33), détaille le contenu et les modalités d'élaboration de ces schémas.

¹⁵⁵⁷ Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, op.cit.

¹⁵⁵⁸ Voir Chapitre 2, Titre 2 de la Première partie, supra.

¹⁵⁵⁹ Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ont été instituées par l'article 4 de la Loi du 4 février 1995 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (JORF n°31 du 5 février 1995 p.1973). Cet article a été codifié par l'ancien article L111-1-1 du Code de l'urbanisme. Actuellement, ces Schémas sont remplacés sous réserves du régime transitoire, par les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) telles que codifiées aux articles L 113-1 à L113-6 du Code de l'urbanisme.

¹⁵⁶⁰ Ancien article L111-1-1, Code de l'urbanisme.

¹⁵⁶¹ Notamment pour le SMVM et SCoT-SMVM, voir chapitre 4, supra.

documents d'aménagement. Une position qui rime avec le sens et la portée de l'obligation de prise en compte.

2- *Un contrôle de la prise en compte applicable spécifiquement aux documents d'origine distincte : le cas des documents terrestres*

L'obligation de prise en compte est au cœur des instruments juridiques relatifs à la planification. La Directive de l'UE sur la PEM y fait plusieurs fois référence tout comme le Code de l'environnement dans son article L219-4 relatif au régime juridique des documents de la PEM. Pourtant, cette notion demeure imprécise et entretient un flou en termes d'obligation de faire ou de ne pas faire¹⁵⁶². L'article L219-4-II du Code de l'environnement y fait explicitement référence lorsqu'il pose le régime juridique de l'articulation entre le DSF ou le DBM et les documents applicables aux espaces terrestres ou d'interface terre-mer¹⁵⁶³. Cette précision conforte un premier constat selon lequel l'obligation de prise en compte est principalement posée pour les documents issus d'instruments juridiques de nature différente¹⁵⁶⁴.

Depuis un Arrêt fondateur du Conseil d'Etat rendu en 2004, cette notion a suscité un nouvel intérêt pour la doctrine et le juge tant la définition que cette juridiction y accorde permet de dresser les contours de cette notion¹⁵⁶⁵. Dans l'Arrêt du Conseil d'Etat du 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et la fédération nationale SOS environnement*, l'obligation de prise en compte en l'occurrence des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), signifie en principe de ne pas « s'écarter des orientations fondamentales [fixées par ces schémas sauf] pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie¹⁵⁶⁶ ».

A partir de cette clarification du Conseil d'Etat, plusieurs considérations doivent être tirées s'agissant du régime de la prise en compte des autres documents d'aménagement terrestres avec DSF ou le DBM. La recherche de cette prise en compte est tout d'abord conditionnée par l'exigence que ces documents soient susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer¹⁵⁶⁷. Ensuite, sur le champ d'application de cette obligation, on peut relever que le juge

¹⁵⁶² THUILLIER Thomas, op.cit., p.9.

¹⁵⁶³ L'article L219-4-II dispose que doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le DSF ou le DBM, « à l'exclusion de ceux mentionnés au I du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 ».

¹⁵⁶⁴ THUILLIER Thomas, op.cit.

¹⁵⁶⁵ JACQUOT Henri, « La prise en compte d'un document de planification spatiale », *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat (DAUH)*, 2005, n°9, p.71.

¹⁵⁶⁶ Conseil d'Etat, 6^{ème} et 1^{ère} Sous-Section réunies, Arrêt du 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et la fédération nationale SOS environnement*, requête n° 256511, Recueil Lebon, p.730.

¹⁵⁶⁷ Article L219-4-II, Code de l'environnement.

disposera d'un large pouvoir d'appréciation. Il s'agira pour ce dernier de rechercher à la fois les éléments de fait et de droit. Sur ce second point, ces éléments concernent les orientations et les objectifs du DSF sans toutefois établir de rapport hiérarchique entre ces deux documents a fortiori issus d'instruments institutionnellement distincts. En effet, en vertu du principe libre administration des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution¹⁵⁶⁸, envisager cette prise en compte sur la base d'un rapport hiérarchique irait à l'encontre de cette indépendance et de l'horizontalité existant entre les mesures législatives qui sous-tendent les documents d'aménagement terrestre et les documents d'aménagement maritime.

Le contrôle de la prise en compte devra donc envisager la spécificité de chacun des milieux. Une spécificité qui justifierait des exceptions de cette prise en compte pour les motifs propres à chacune des politiques publiques envisagées. Le sens de cette obligation de prise en compte est par conséquent réciproque. Il implique davantage un besoin de coopération entre les différents cadres institutionnels qu'un contrôle fondé sur une logique hiérarchique. Ce dernier point permet dès lors de s'interroger sur les effets des documents de la PEM à l'égard des autres documents d'aménagement.

B- Les effets des documents de la PEM, révélés par la portée des contrôles envisageables

Le contrôle sur le respect de l'obligation de compatibilité dans les conditions normales offre la latitude au juge malgré son pouvoir étendu d'appréciation, de prononcer soit la compatibilité soit l'incompatibilité du document inférieur au document supérieur¹⁵⁶⁹. Elle suppose de celui-ci en cas d'incompatibilité, d'ordonner l'annulation du document incompatible, ou sa mise en comptabilité dans un délai déterminé. L'article L219-4 n'apporte aucune précision sur les délais prévus pour cette mise en comptabilité. On peut à l'évidence présager que ces délais de mise en compatibilité doivent être étudiés au cas par cas dans la limite de la durée des documents de PEM dont l'article L219-2 prévoit une durée de six ans, ou selon le délai prévu pour la révision de chacun des documents d'aménagement.

Pour les SRDAM par exemple, après leur bilan de mise en œuvre qui doit intervenir tous les cinq ans, l'article 4 du Décret n° 2011-888 du 26 juillet 2011, relatif à la mise en œuvre de ces schémas, rappelle qu'à l'occasion du bilan de la mise en œuvre des schémas, l'opportunité d'une révision doit être examinée. Le schéma révisé doit être établi dans un délai maximal de six mois à compter de la validation du plan. Il revient dès lors qu'une décision de mise en

¹⁵⁶⁸ Le troisième Paragraphe de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur est ainsi énoncé : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. », Texte intégral en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

¹⁵⁶⁹ JEGOUZO Yves, op.cit., p. 203.

compatibilité d'un SRDAM au DSF est prononcée par un juge, que la mise en compatibilité doit intervenir à l'occasion de la révision desdits plans dans la limite du DSF. Cette posture apparaît comme la plus logique pour respecter le principe de non rétroactivité du DSF sur les plans qui lui préexistent, mais aussi permettre une cohérence sur l'avenir entre le DSF et les autres documents. Par ailleurs, s'agissant des plans intervenant après l'élaboration du DSF, la question sera de savoir si ce plan encourt annulation systématique. Cette perspective permet de s'interroger directement sur les effets du DSF. Deux possibilités peuvent être envisagées des effets à l'égard des documents d'aménagement existants (1) et des effets s'agissant des autorisations d'usages des espaces maritimes (2).

1- Le DSF comme cadre d'orientation et de révision des documents d'aménagement marin

L'exigence de compatibilité ou de mise en compatibilité ainsi que celle de la prise en compte auxquels sont assujettis les plans et programmes du milieu marin par rapport au DSF, si elles augurent des possibilités d'un contrôle juridictionnel, la portée de la décision du juge reste particulièrement ouverte. Le caractère temporaire des plans spatiaux marins impose à l'évidence des modulations constantes eu égard aux conséquences fâcheuses pour les investisseurs et pour la sécurité juridique que des annulations systématiques pourraient susciter. Les plans sectoriels qui sont la base des concessions et des décisions d'exploitation du milieu marin ne peuvent subir sauf en cas de dénaturation manifeste des objectifs stratégiques de la politique nationale pour le milieu marin, les assauts de la PEM. A cet égard, le DSF qui est l'outil de la PEM a pour avantage de réduire les couches des documents sectoriels opposables tout en conservant à ces documents leur spécificité et leur vocation. La compatibilité et le prise en compte posé par le Code de l'environnement des plans et autres documents sectoriels à la PEM a pour volonté affichée, d'articuler ces documents avec les objectifs stratégiques de la politique nationale de l'aménagement des espaces marins. Le DSF serait alors destiné à encadrer l'élaboration et la révision des documents d'aménagement sectoriels du milieu marin, afin de leur insuffler ses objectifs stratégiques. Il permet l'intégration des documents sectoriels à travers l'association des différentes strates des normes dont la multiplicité brouille les efforts de cohérence. Il permet également en cas d'incompatibilité ou de désaccord entre les acteurs, de servir de base de référence qui devra s'imposer au regard de la place hiérarchique qui lui est objectivement reconnu par l'article L219-4 du Code de l'environnement.

L'efficacité juridique du contrôle juridictionnelle de la PEM peut s'interpréter de deux manières. De manière indirecte, l'articulation des plans de la PEM avec les autres documents d'aménagement à travers l'exigence de compatibilité devra contribuer à la réalisation des

objectifs stratégiques de la PEM¹⁵⁷⁰. Le caractère plus normatif des documents d'aménagement sectoriels à l'instar du SRDAM qui permet des opposabilités directes à l'égard des tiers et instaure des contrôles et des sanctions sur le comportement des acteurs, suppose une application plus tenue des règles de protection de l'environnement marin. Par ailleurs, de manière directe et malgré l'exigence d'une démarche intégrée, la compatibilité entre des documents d'aménagement tous régis par des instruments juridiques de portée différente réduit inéluctablement l'ampleur des contrôles juridictionnels et des modalités d'intervention.

2- Le contrôle d'utilisation des espaces maritimes conformément à leur vocation

Le DSF qui se décline par la représentation de façon géographique des usages, aboutit à l'élaboration d'une carte des vocations¹⁵⁷¹. En matière de planification terrestre, les zones de vocation prévues dans les documents d'urbanisme à l'instar des Plans d'Occupation des Sols (POS) lesquels ont été succédés par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), ont démontré des effets d'opposabilité tant à l'égard de l'administration, qu'à l'égard des tiers.

A l'égard de l'autorité administrative, l'opposabilité de ces plans suppose que celle-ci puisse refuser d'accorder une autorisation dès lors que le site envisagé se trouve dans une zone où le document d'aménagement interdit ce type d'activité¹⁵⁷². Ces décisions doivent être motivées en référence aux objectifs de la carte des vocations¹⁵⁷³.

De la même manière, le juge administratif peut contrôler la légalité des décisions et les mesures adoptées à l'occasion des contrôles d'utilisation des zones conformément à leur vocation. Pareille hypothèse serait-elle envisageable pour les zones de vocation prévues par le DSF ?

Le DSF qui est l'outil de la planification de l'espace maritime a pour objet d'ancrer dans le réel les objectifs stratégiques et de mise en œuvre de la protection intégrée du milieu marin. L'exigence de compatibilité et de prise en compte, socles juridiques du régime d'utilisation des espaces marins, remplit les critères juridiques de l'opposabilité du DSF aux autorisations d'utilisation des espaces marins. Ils induisent des conséquences procédurales évidentes tant pour l'application d'autres instruments réglementaires en vigueur (loi Littoral, Code rural de la pêche maritime, Code l'environnement, etc.), que pour la compétence en matière d'autorisation

¹⁵⁷⁰ DROBENKO Bernard, *La planification aquatique et l'intégration terre-mer (DCSMM-DCE)*, in Boillet Nicolas (Dir.), op.cit, p. 326.

¹⁵⁷¹ Article LR219-1-7, Code de l'environnement

¹⁵⁷² Voir notamment l'Arrêt du Conseil d'Etat du 22 mai 1996, Société Stamm Beton AG, requête n° 119538, inédit recueil Lebon.

¹⁵⁷³ Cour Administrative d'Appel de Douai, 2^{ème} Chambre, Arrêt n°96DA10942, du 9 décembre 1999, Société Lefèvre Surgelés SA.

d'utilisation des espaces marins. Pour ce second cas, la procédure d'élaboration du DSF dans laquelle la participation des acteurs à diverses échelles est requise, conforte ce régime juridique.

Mais avant de s'intéresser au contrôle juridictionnel de la participation en matière d'élaboration des plans, on peut tirer quelques enseignements par interprétation de cet exemple français pour le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil.

En effet, pour un pays comme le Brésil où existent déjà des plans d'aménagement marins et côtiers¹⁵⁷⁴, les règles du contrôle de compatibilité et de prise en compte entre les différents schémas d'aménagement telles que dégagées par le Conseil d'Etat français devraient être précisées dans l'éventualité de la mise en œuvre d'une PSM dans ce pays. On a ainsi pu voir dans le cas de la jurisprudence française, que les moyens de contrôle dépendent du régime juridique des schémas d'aménagement. Il s'agit d'une question particulièrement complexe lorsqu'on est en présence de schémas d'aménagement de nature juridique différente et relevant de différents cadres institutionnels (milieu terrestre et milieu marin par exemple). Du régime juridique des schémas dépendent les modalités d'articulation entre les schémas. Dans la perspective d'une PSM pour les pays de la région tropicale, une attention particulière doit être accordée au régime juridique des différents schémas d'aménagement et une précision doit être opérée quant à la hiérarchie entre ceux-ci. Cette exigence est une condition de l'efficacité de la protection de l'environnement. Les incohérences et les contradictions entre les normes sont un facteur de l'inefficacité juridique d'accomplissement des objectifs d'une politique publique.

Paragraphe 2 : La méthode de prise en compte des exigences environnementales dans les procédures d'élaboration des plans.

La conduite d'un processus de planification fait l'objet d'un ensemble de procédures échelonnées et de décisions successives qui ouvrent potentiellement les voies d'un contrôle juridictionnel. Le processus de planification ne constitue pas en soi un acte administratif pouvant faire grief. C'est plutôt à l'occasion de l'élaboration des documents préparatoires à sa mise en œuvre que des irrégularités de l'action administrative peuvent faire émerger les possibilités d'un recours contre les décisions administratives. L'une des procédures formelles à l'élaboration des plans de PSM est l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement. Cette autre procédure est elle-même le ferment d'un ensemble de procédures administratives. Un décret belge de 1985 parlait déjà de « système d'évaluation des incidences sur l'environnement », pour désigner l'ensemble des procédures d'application organisant

¹⁵⁷⁴ Voir Annexe 7 Tableau récapitulatif des schémas d'aménagement marin et côtier dans le Pernambouc et à Sao Paulo.

préalablement, la prise de décision en matière d'environnement ¹⁵⁷⁵. Le premier enjeu pour le contrôle des composantes de la PSM réside dans l'identification des procédures formelles donnant lieu à une décision administrative.

En s'appuyant sur l'exemple de la planification française qui est encore dans sa phase préparatoire, on peut distinguer deux moments : l'adoption de la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (**A**) et la phase d'élaboration du DSF (**B**). Ces deux phases sont l'occasion de mettre en avant l'application de plusieurs procédures formelles de protection de l'environnement exprimées à travers les exigences d'information et les différentes modalités de participation du public. La question est de savoir quelle pourrait être la portée des contrôles juridictionnels des irrégularités éventuelles survenues au cours de la procédure sur l'ensemble du processus.

A- Le contrôle juridictionnel des modalités de protection de l'environnement dans la définition des objectifs stratégiques de la PEM

La Directive de l'UE sur la PEM rappelle dans son paragraphe 18 qu'il convient que la PEM couvre l'ensemble du processus depuis la définition des problèmes et des possibilités en passant par la collecte d'informations, la planification et la prise de décision, jusqu'à la mise en œuvre, la révision ou la mise à jour, l'exécution et le suivi de la PEM. Elle préconise pour cela que les Etats membres « mettent en place les modalités de participation du public (...) à une phase précoce de l'élaboration des plans issus de la PEM¹⁵⁷⁶ ». Le DSF et le DBM sont les instruments de la PEM en droit français qui traduisent les objectifs et les orientations nationales de la politique nationale en matière maritime. La Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) est le document de cette stratégie¹⁵⁷⁷. Créée par l'article 166 de la Loi Grenelle de 2010¹⁵⁷⁸, la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral au cours de son élaboration requiert l'application des règles procédurales de la participation du public. Cette participation concerne spécifiquement la procédure pour les plans non soumis à enquête publique. Les modalités de cette participation s'organisent par la procédure de concertation (**1**). Après avoir analysé les conditions et les modalités de déroulement de cette procédure, il sera question de s'intéresser à l'opportunité d'un contrôle juridictionnel en la matière afin d'entrevoir les incidences qu'une telle vérification juridictionnelle peut entraîner sur l'ensemble du processus. Evidemment le

¹⁵⁷⁵ Art. 1 du Décret wallon du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la région wallonne (M.B. du 24/01/1986, p.848), abrogé par le décret du 27 mai 2004, à retrouver sur : <https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=4901-4197-494>

¹⁵⁷⁶ Article 9, Directive 2014/89/UE, op.cit.

¹⁵⁷⁷ Art. L219-3, Code de l'environnement.

¹⁵⁷⁸ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, op.cit.

caractère encore récent du processus conduira à analyser cette opportunité à l'aune de l'expérience existante en matière de planification terrestre (2).

1- La procédure de concertation dans l'élaboration de la SNML

En vertu de l'article L219-2 du Code de l'environnement, « la stratégie nationale pour la mer et le littoral est élaborée par l'Etat en concertation avec les collectivités territoriales, la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et les associations de protection de l'environnement concernés ». Cette autorité de l'Etat est le Ministre chargé de la mer qui doit élaborer ladite stratégie conformément aux orientations du Comité interministériel de la mer¹⁵⁷⁹. A cet égard, deux concertations doivent être organisées. Au niveau national, elle s'organise dans le cadre du Conseil National de la Mer et des Littoraux (CNML) et au niveau local par les Conseils Maritimes de Façade (CMF)¹⁵⁸⁰.

Bien que conçue comme une forme assouplie de participation contribuant à créer un cadre de dialogue entre les acteurs¹⁵⁸¹, la portée juridique de la concertation a été progressivement renforcée par le Code de l'environnement. Plusieurs catégories de concertation sont ainsi prévues en fonction de l'autorité en charge ou à l'initiative de celle-ci. On distingue la concertation préalable mise en œuvre par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du plan ou programme, la concertation mise en œuvre à la demande de l'autorité compétente pour approuver le plan ou programme et la concertation préalable décidée par le représentant de l'Etat à la suite du droit d'initiative¹⁵⁸². La concertation applicable à l'élaboration de la SNML correspond à la deuxième catégorie. Elle est prévue par l'article L121-17 du Code de l'environnement. Elle correspond à la procédure générale de la participation pour les plans non soumis à enquête publique. Les modalités d'organisation de cette concertation sont librement fixées par la personne publique qui peut demander à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) de désigner un garant¹⁵⁸³. Dans tous les cas, les conditions d'organisation et de déroulement de cette phase de concertation imposent l'association du public et son déroulement ne peut excéder la durée maximale de trois mois.

La personne publique doit informer le public quinze jours avant le début de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concernés par la concertation¹⁵⁸⁴. Le dossier d'information du public doit comporter, le projet de plan ou programme ainsi qu'une

¹⁵⁷⁹ Art. R.219-1-2, Code de l'environnement.

¹⁵⁸⁰ Art. R219-1-2, Code de l'environnement.

¹⁵⁸¹ Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2016, p. 188.

¹⁵⁸² Art. L 121-1-A, Code de l'environnement.

¹⁵⁸³ Art.L121-17, Code de l'environnement.

¹⁵⁸⁴ Art.L121-16, Code de l'environnement.

synthèse de son contenu, les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de la participation, une indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des conditions de cette mise à disposition, l'adresse du site internet sur lequel le dossier peut être consulté, le fait que le programme soit soumis à évaluation environnementale¹⁵⁸⁵.

Le bilan de cette concertation doit être rendu public et la personne publique doit indiquer les mesures qu'elle juge nécessaire pour répondre aux observations émises au titre de la concertation. Les phases de concertation pour l'élaboration de la SNML se sont déroulées de janvier à mars 2018. Le 20 février 2019, l'Autorité de l'environnement a rendu son avis sur les projets de stratégies de façade maritime¹⁵⁸⁶. Dans le rapport des enseignements tirés de la concertation préalable réalisée du 26 janvier au 25 mars 2018, le Ministère de l'environnement reconnaît qu'un consensus général a été exprimé par les citoyens. Il note néanmoins de fortes attentes quant à définition concrète des moyens pour atteindre les objectifs stratégiques, notamment en ce qui concerne les indicateurs du bon état écologique et le développement socio-économique. L'autorité publique a ainsi pu préciser que ces attentes devront être réalisées dans la deuxième phase du processus de planification consacrée à l'élaboration des plans d'action pour le milieu marin dont l'échéance est prévue pour 2021¹⁵⁸⁷.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale a ainsi pu relever le décalage temporel des résultats de la concertation conduite pour chaque façade alors que les objectifs environnementaux définis dans le rapport d'évaluation n'ont été clairement détaillés qu'après le déroulement de ces concertations¹⁵⁸⁸. En effet, tel que le souligne le rapport du Ministère de l'environnement sur les enseignements tirés de la concertation, ladite participation s'est appuyée sur les documents et les travaux produits en fin 2017¹⁵⁸⁹. Pourtant, le rapport d'évaluation environnementale apportant les détails sur les parties I et II des DSF portant respectivement sur la situation de l'existant et la définition des objectifs stratégiques du point de vue économique, social et environnemental et des indicateurs associés ont été finalisées et disponibles pour le public qu'en fin septembre 2018 avec des évolutions significatives par rapport à la version discutée lors de la

¹⁵⁸⁵ Art. L123-19, Code de l'environnement.

¹⁵⁸⁶ Voir par exemple l'Avis n°Ae : 2018-107, « Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le document stratégique de la Méditerranée » du 20 février 2019, pp. 38. Voir sur : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190220_-_dsf_mediterranee_delibere_cle57d631.pdf

¹⁵⁸⁷ Rapport du Ministère de la transition écologique et solidarité, « Enseignement tirés de la concertation du public », Concertation préalable du public sur les stratégies de façade maritime 26 janvier 2018-25 mars 2018, 60 p., p. 10. Disponible sur :

http://geolittoral.din.developpement-durable.gouv.fr/telechargement/dsf/consultation2019/rapport_concertation_prealable%20_dsf.pdf

¹⁵⁸⁸ Avis délibéré de l'Autorité environnementale, op.cit., p. 13.

¹⁵⁸⁹ Rapport Ministère de la transition écologique et solidarité, « Enseignement tirés de la concertation du public », op.cit., p. 9.

phase de concertation devant les Conseils Maritimes de Façade (CMF)¹⁵⁹⁰. Il apparaît par conséquent, que la participation du public n'a été opérée que sur la base d'informations partielles.

La question qu'on pourrait légitimement posée est de savoir si cet incident pourrait susciter une irrégularité de l'ensemble de la procédure. Autrement dit, l'absence de concertation ou l'insuffisance de celle-ci pourrait-elle entacher la décision prise au terme de ce processus ?

2- Analyse de la portée juridique de la concertation à l'aune de l'expérience de la planification terrestre

Les illégalités éventuelles survenant au cours du processus de concertation peuvent faire l'objet d'un recours contre la décision administrative finale de cette phase. Seule cette décision peut être considérée comme l'acte administratif faisant grief, les étapes de la procédure étant en soi de simples mesures provisoires. Le processus de déroulement des phases de concertation durant l'élaboration de la stratégie nationale pour la mer et le littoral n'a fait l'objet à l'heure actuelle d'aucune contestation particulière suscitant un contrôle de la juridiction administrative.

La procédure de concertation telle que définit par l'article L121-16 le Code de l'environnement est particulièrement souple et place la personne publique au centre du processus quant à définitions des modalités de déroulement et d'organisation de la concertation. Cette liberté n'est pas absolue. L'appréciation de la mise en œuvre de la concertation ainsi que la procédure, dans le contexte du droit communautaire, n'exempte pas la personne publique à appliquer les « impératifs du droit communautaire¹⁵⁹¹ », notamment en ce qui concerne les réglementations relatives à la participation du public en matière environnementale¹⁵⁹².

Si à l'échelle nationale le Conseil d'Etat dans un arrêt du 8 octobre 2012, a considéré que les délibérations prescrivant l'élaboration d'un Plan Local d'Urbanisme par exemple « ne pas sont [illégales] du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation¹⁵⁹³ », il demeure néanmoins que la réception d'un tel recours tend à renfoncer le contrôle juridictionnel de cette mesure. On peut dès lors, s'interroger tel que le faisait le Vice-Président du Conseil d'Etat des conséquences contentieuses nées du degré élevé du « formalisme procédural » auquel diverses

¹⁵⁹⁰ Voir par exemple le Rapport environnemental soumis à consultation pour la Méditerranée, « Evaluation environnementale stratégique des stratégies maritimes de façades », Ministère de la transition écologique et solidarité- Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)- Direction de l'Eau et de la Biodiversité-Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins, Novembre 2018, 66 p.

¹⁵⁹¹ JEGOUZO Yves, op.cit, p. 210.

¹⁵⁹² Voir chapitre, supra, sur la participation du public en matière environnementale

¹⁵⁹³ Conseil d'Etat 6^{ème} chambre, Arrêt du 8 octobre 2012, Commune d'Illats, requête n° 338760, Recueil Lebon.

formes de participation font peser sur l'impératif délibératif de l'administration¹⁵⁹⁴. S'il y voit une amélioration et un renforcement de la démocratie environnementale, il en déplore la complexité et la lenteur que la multiplication des processus consultatifs fait peser sur le pouvoir délibératif de l'administration¹⁵⁹⁵. Il est constant que l'exemple de la PEM française traduit cette complexité. Il faut par ailleurs noter que cette lourdeur administrative n'est pas imputable au processus participatif lui-même, mais à ses modalités d'organisation spécialement dans le cadre du processus de PEM. L'enchaînement des phases itératives avec des aspects techniques modulées au gré de l'évolution des connaissances scientifiques, rend le processus de participation difficilement appréhendable par le public qui faute d'expertise s'en désintéresse.

Cette lourdeur administrative est l'un des écueils à prendre en compte au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil. La question de la concertation qui est d'abord liée à un enjeu social et démocratique, perd son importance lorsque sa concrétisation juridique génère un droit complexe, difficilement appréhendable par les citoyens. La PSM dont l'un des objectifs majeurs est de résoudre les conflits d'usage en mer se nourrit de la participation. Si cette participation est compromise par des procédures complexes, inaccessibles au grand public, le processus de planification ne peut utilement atteindre ses finalités intrinsèques. Au contraire, une participation complexe dans laquelle la place des citoyens est noyée dans les formalités alambiquées prive le droit de son effet utile.

B- Le contrôle juridictionnel des modalités de protection de l'environnement dans l'élaboration des DSF

L'évaluation stratégique environnementale des plans et la participation du public constitue le principal aspect procédural de contrôle de la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration du DSF. En novembre 2018, le rapport d'évaluation stratégique de l'environnement a été rendu et est actuellement soumis à la consultation du public (1). Contrairement à la concertation, la consultation est une procédure de faible portée juridique (2).

1- *Le rapport environnemental, support traditionnel du contrôle juridictionnel de la prise en compte de l'environnement*

¹⁵⁹⁴ SAUVE Jean-Marc, *Consulter autrement, participer effectivement*, Discours du 24 janvier 2012, à l'occasion du colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011 le 20 janvier 2012, voir sur : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/consulter-autrement-participer-effectivement#18>

¹⁵⁹⁵ Ibid.

La réalisation d'une étude d'impact qu'elle soit stratégique ou effectuée dans le cadre d'un projet spécifique, est matérialisée par l'élaboration d'un rapport environnemental qui décrit et évalue les effets que peut avoir la mise en œuvre du plan ou de l'ouvrage sur l'environnement. En vertu de l'article R122-20 du Code de l'environnement, le rapport environnemental qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale doit comprendre un ensemble de mentions qui comprennent entre autres : « 1° un [résumé technique] des objectifs du plan et son contenu, les articulations avec d'autres plans et le cas échéant une mention précisant si ces derniers ont fait ou feront également l'objet d'une évaluation environnementale. 2° une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle le plan s'appliquera, les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan. Lorsque l'échelle du plan le permet, les zonages environnementaux existants [doivent être] identifiés¹⁵⁹⁶ ... ». La liste des mentions que doivent contenir le rapport environnemental est particulièrement large. Elle participe au renforcement de l'obligation de fournir le maximum d'informations relatives à l'environnement, nécessaires à la mise en œuvre de la participation. On peut dès lors noter que l'article R120-22 tend à faire du rapport environnemental un élément de preuve de la prise en compte de l'environnement. Les dispositions finales de cet article rappellent d'ailleurs que ce rapport doit présenter « les méthodes utilisées pour établir le rapport et lorsque plusieurs méthodes sont disponibles le rapport doit fournir une explication sur les raisons ayant conduit au choix opéré ». Cette articulation du droit français au-delà de la liberté dont disposent chaque Etats membres répond aux exigences de la réglementation internationale et européenne en matière de concrétisation de la participation du public en matière environnementale. La Cour de Justice de l'Union Européenne s'est toujours montrée très regardante à l'exigence de fournir toutes les informations nécessaires à la prise en compte de l'environnement¹⁵⁹⁷. Une exigence qui doit se poursuivre avec la mise à disposition réelle des rapports environnementaux aux autorités et au public concerné.

2- La consultation du public un processus de faible portée juridique

¹⁵⁹⁶ Art. R122-20. Code de l'environnement.

¹⁵⁹⁷ Voir notamment la position constante de la Cour de Justice de l'Union européenne dans divers Arrêts : Arrêt du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, EU : 1998 :300), Arrêt du 26 juin 2003, Commission/France (C-233/00, EU : C :2003 :371), Arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU :C :2016 :656), Arrêt du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement (C-376/15 EU:C:2016:603), recueil général de la jurisprudence de l'UE, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_106320?rec=RG&jur=C

La consultation du public est la suite de la concertation préalable qui en est la forme la plus enrichie¹⁵⁹⁸. Elle se décline comme une forme d'information du public qui tend à porter à la connaissance du public l'ensemble des documents et des travaux qui ont nourris la recherche du consensus entre les acteurs durant les phases de concertation. Le fondement juridique de la consultation du public est directement rattaché à celui de la concertation préalable mais avec des effets différenciés. Alors que durant les phases de concertation les avis exprimés par les acteurs doivent être pris en compte et motivés dans la décision finale de l'autorité publique, les avis de la concertation comme son nom l'indique sont purement consultatif et ne lient pas nécessairement l'autorité publique. Pour autant, cette phase n'est pas complètement dénuée d'effets juridiques. De manière indirecte, l'organisation de la consultation suppose le respect des conditions et des modalités légales prévues par loi. Dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques de façade, ces modalités reposent sur le régime juridique des dispositions générales de la participation du public en matière environnementale et plus spécifiquement de la mise à disposition des informations imposées dans le cadre de la procédure de concertation pour l'élaboration des plans et programmes adoptés à l'initiative de la personne publique. L'article L 123-19 du Code de l'environnement définit les conditions de mise à la disposition du public par voie matérielle et électronique des documents de la planification. L'hypothèse d'un contrôle juridictionnel de cette consultation repose davantage sur le respect de ces modalités que sur les effets de la consultation proprement dite. Il s'avère alors que le contrôle de la légalité des actes de l'administration dans le processus de consultation fluctue assurément¹⁵⁹⁹. Ce contrôle tendrait à identifier la ou les composantes du processus de participation éventuellement violé(es) par l'autorité administrative.

Le processus de la PEM en droit français dont l'essentiel de la participation du citoyen repose sur la procédure de consultation, permet alors de s'interroger sur la pertinence du dispositif juridique existant en matière de participation dans ce processus. Tel qu'il a été relevé par l'Autorité environnementale à propos des premières consultations du public sur les projets des DSF en janvier 2018, le public n'a pu se prononcer qu'à partir d'informations partielles. Les modifications significatives intervenues lors des travaux plus approfondis opérés en juin 2018, c'est-à-dire après les phases de concertation et de consultation, le seul dispositif de consultation ne permet pas de remettre en cause les actions de l'autorité administrative. A l'évidence, le contexte européen pourra constituer une seconde alternative pour les citoyens de faire valoir davantage la prise en compte des exigences environnementales dans le cadre du processus de planification.

¹⁵⁹⁸ JOYE Jean-François, *Démocratie participative et urbanisme : les fluctuations du contrôle par le juge administratif de la...*, Revue Le Lamy Collectivité territoriale, 2014, n°102.

¹⁵⁹⁹ JOYE Jean-François, op.cit.

Section 2 : Les méthodes indirectes de contrôles des exigences environnementales dans les politiques publiques par les organisations d'intégration régionale

En l'absence de compétences officielles pour les organisations internationales ou d'intégration régionales en matière d'aménagement du territoire, le contrôle de la mise œuvre d'un processus tel la PSM, ne peut s'opérer que de manière indirecte. Ce contrôle devra se fonder sur les objectifs sectoriels de la PSM. L'exigence environnementale par exemple peut susciter divers modes de contrôle par les instances internationales y compris par les voies juridictionnelles suivant le fondement de l'instrument environnemental liant les Etats.

La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) qui à proprement parlé n'est pas un traité environnemental, ouvre le champ d'un contrôle juridictionnel de l'action des Etats en mer de par les obligations de protection de l'environnement marin qu'elle impose dans sa partie XII. Le Tribunal International du Droit de la Mer (TIDM) créé sur le fondement de l'annexe VI constitue l'instance spécialement compétente pour connaître des litiges relatifs au milieu marin. Toutefois, il n'en est pas la juridiction exclusive, même si la Convention lui reconnaît une compétence quasi systématique notamment dans les cas d'urgence¹⁶⁰⁰. La Partie XV de la CNUDM consacrée au règlement des différends, rappelle en substance que tous différends surgissant entre les Etats Parties relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention doivent être réglés par des moyens pacifiques. A défaut d'un tel règlement, ils peuvent décider par voie d'accords généraux, régionaux ou bilatéraux. A côté du TIDM existent donc d'autres juridictions internationales telles la Cour Internationale de Justice (CIJ), les tribunaux d'arbitrage pour tout litige ou le tribunal arbitral spécial¹⁶⁰¹. Ces instances interviennent finalement dans le champ du contrôle traditionnel relatif à l'application et à l'interprétation des conventions internationales en l'occurrence, sur des matières relatives à la protection de l'environnement. Si à l'instar du contrôle exercé par le TIDM on peut noter une

¹⁶⁰⁰ L'alinéa 5 de l'article 290 de la CNUDM précise en effet « [qu']en attendant la constitution d'un tribunal arbitral saisi d'un différend en vertu de la présente section, toute cour ou tout tribunal désigné d'un commun accord par les parties ou, à défaut d'accord dans un délai de deux semaines à compter de la date de la demande de mesures conservatoires, le Tribunal International du Droit de la Mer ou, dans le cas d'activités menées dans la Zone, la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins, peut prescrire, modifier ou rapporter des mesures conservatoires...». Ces dispositions conjuguées à celles de l'article 292 de CNUDM qui rappellent que « lorsque les autorités d'un Etat Partie ont immobilisé un navire battant pavillon d'un autre Etat Partie et qu'il est allégué que l'Etat qui a immobilisé le navire n'a pas observé les dispositions de la Convention prévoyant la prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou la mise en liberté de son équipage dès le dépôt d'une caution raisonnable ou d'une autre garantie financière, la question de la mainlevée ou de la mise en liberté peut être portée devant une cour ou un tribunal désigné d'un commun accord par les parties, à défaut d'accord dans un délai de 10 jours à compter du moment de l'immobilisation du navire ou de l'arrestation de l'équipage, cette question peut être portée devant (...) le Tribunal International du Droit de la Mer, à moins que les parties n'en conviennent autrement ».

¹⁶⁰¹ Article 287, CNUDM.

particulière évolution en faveur du renforcement de l'obligation des Etats de préserver et de protéger l'environnement marin¹⁶⁰², il n'en demeure pas moins que ce contrôle, sectoriel comporte assurément des limites pour une prise en compte intégrée de l'environnement dans les politiques publiques. Il s'agit d'une vérification d'une légalité environnementale statique exercée à l'occasion d'une question particulière. De plus, les politiques d'aménagement qui elles relèvent des questions souveraines des Etats, échappent par essence à l'intervention extérieure en laissant pour seul moyen d'action au droit international de l'environnement la bonne volonté des Etats¹⁶⁰³.

L'émergence de la PSM en droit régional en l'occurrence dans le droit européen, ouvre pourtant la voie d'une nouvelle perspective de contrôle des politiques publiques par une institution non étatique. Tel qu'il a été rappelé dans les propos introductifs, La Directive 2014/89/UE bien que limitant le rôle de contrôle de la Commission dans le cadre de la PEM, conforte néanmoins la compétence de cette dernière s'agissant de l'obtention des informations des Etats membres concernant les rapports, plans et documents de suivi de la PEM. Il apparaît ainsi dans le cadre de l'UE un seul champ pour le contrôle de la PEM celui du respect des obligations imposées par la Directive relative à la planification (**Paragraphe 1**). En revanche, pour les pays de la zone tropicale qui ne disposent pas actuellement d'instrument juridique consacré à cet objet, la question du contrôle de la protection de la prise en compte de l'environnement dans la perspective de mise en œuvre d'un processus de planification concerne spécifiquement un travail de vérification en amont de l'existence des instruments normatifs de droit de l'environnement de manière à envisager la perspective d'une réelle prise en compte juridictionnel de l'environnement (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Le contrôle de la PEM à l'échelle européenne : un cadre de vérification des obligations imposées par la Directive

La Directive 2014/89/UE par rapport à sa première version de 2013 démontre un rétrécissement tant par son champ d'application (qui exclut la gestion intégrée des zones côtières) que par les pouvoirs de contrôles (exclusion des actes d'exécution durant les phases opérationnelles) qu'elle confère à la Commission s'agissant de la mise en œuvre de la PEM. Pour autant, les Etats membres demeurent soumis aux contrôles de la Commission et de la Cour de Justice de l'Union européenne à travers la vérification du respect des obligations générales qu'impose la

¹⁶⁰² BORE Eveno Valérie, *La prise en compte des exigences environnementales dans l'interprétation juridictionnelle du droit de la mer*, in Chaumette Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, op.cit., p. 120.

¹⁶⁰³ PETIT Yves, op.cit, p. 53.

Directive 2014/89/UE. Ces obligations qui se confinent à une simple prise en compte de la réglementation européenne si elles laissent présumer à une large liberté des Etats dans la conduite de leur PEM, cette liberté n'est pas absolue, voire sans risque d'un renforcement du pouvoir de l'Union européenne sur les politiques publiques des Etats membres. L'obligation de prise en compte qui suppose une certaine marge de manœuvre aux acteurs peut en effet s'avérer extensive et contraignante au regard de l'ensemble du corpus normatif européen. La planification par sa dimension multisectorielle et transversale érige sous le prisme d'un seul processus public l'ensemble des réglementations européennes. Un cadre qui devra assurément renforcer le champ de contrôle des instances européennes à travers notamment la procédure du recours en manquement (A). Bien que constituant un acte de constat, la portée d'un contrôle en manquement dans le cadre du processus de planification pourra nourrir l'effectivité des réglementations sectorielles européennes en matière maritime (B).

A- La méthode de vérification de la mise en œuvre de la directive par le contrôle en manquement

Dans la continuité de l'application de la réglementation européenne la Cour Justice de l'Union européenne dispose de compétences variées pour assurer la conformité des mesures prises par les Etats membres au regard du droit de l'UE. Cette juridiction dispose ainsi de différents modes de contrôle qui au fil de sa jurisprudence ont pu fournir les ingrédients nécessaires à la consolidation d'une véritable organisation intégrée. La Cour de Justice dispose de plusieurs voies de contrôle de la conventionalité des actes des Etats membres et des autres institutions européennes, à savoir le recours en constatation de manquement, le recours préjudiciel en interprétation, le recours en annulation, en responsabilité et le renvoi préjudiciel en appréciation de validité. Il n'est évidemment pas opportun d'étudier l'ensemble de ces recours. Le processus de planification à l'heure actuelle n'a encore suscité aucune intervention de la Cour sur ces questions. En outre, les prémices d'un recours en constatation de manquement à l'égard de cinq (5) Etats membre à savoir la Bulgarie, le Croatie, Chypre, la Finlande et la Grèce ont pu être relevés par la Commission, pour défaut de transposition de la directive 2014/89/UE¹⁶⁰⁴. Il est par conséquent essentiel de présenter le contenu (1) et la procédure de mise en œuvre de ce recours avec l'exemple de la transposition de la PEM (2).

¹⁶⁰⁴ Communiqué de presse de la Commission européenne, « procédure d'infraction du mois de juillet –partie 1 : principales décisions », Bruxelles, le 13 juillet 2017, point 11 : Affaires maritimes, 11 p.

Le recours en manquement constitue un acte de contrôle judiciaire exercé par la Cour de Justice de l'Union européenne. Fondé sur les articles 258 à 260 du TFUE, le recours en manquement peut être exercé par la Commission ou un Etat membre lorsqu'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu des traités. Lorsque la procédure est exercée par la Commission, celle-ci doit émettre un avis motivé au sujet de l'infraction reprochée à cet Etat, après avoir permis à ce dernier de présenter ses observations dans un délai déterminé par la Commission. Si l'Etat membre ne se conforme pas à cet avis, la Commission pourra saisir la CJUE¹⁶⁰⁵.

Le recours exercé par un Etat membre s'effectue également par l'intermédiaire de la Commission. En vertu de l'article 259 du TFUE, « chacun des Etats membres peut saisir la Cour de Justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités ». Avant d'introduire ce recours, l'Etat membre requérant doit saisir la Commission qui émet un avis motivé auprès de l'Etat intéressé dans les mêmes conditions que le recours qu'elle exerce elle-même. La Commission apparaît ainsi comme l'acteur central de la conduite de la procédure en constatation de manquement et endosse clairement son rôle de « gardienne des traités¹⁶⁰⁶ ». Il faut à cet égard préciser que la nature d'un contrôle en manquement comporte une certaine objectivité¹⁶⁰⁷. Elle ne tend ni à apprécier la validité du droit national au droit de l'Union, ni à appliquer le droit de l'Union aux circonstances d'une affaire spécifique¹⁶⁰⁸. Le rôle de la Cour dans une procédure en manquement est cantonné à constater l'existence d'une situation en violation d'une obligation prévue par la réglementation européenne. L'infraction en l'occurrence est constituée par l'absence ou l'insuffisance d'une norme imposée en vertu du droit de l'Union. Le contrôle en manquement a par conséquent une vocation « utilitariste¹⁶⁰⁹ » et vise à assurer l'effectivité des réglementations européennes et à sanctionner « l'inertie et la résistance » éventuelle des Etats membres¹⁶¹⁰. Pour autant, si le rôle du Cour se confine à répondre par l'affirmative ou à la négative suite au constat, le champ d'application des manquements peut s'avérer particulièrement large. Il englobe le contrôle tant de l'absence de transposition que des

¹⁶⁰⁵ Article 258, TFUE, op.cit.

¹⁶⁰⁶ COUTRON Laurent, « Contrôle abstrait/contrôle concret : l'impossible systématisation de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne relative au contrôle des actes des Etats membres », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2019, Chronique n°03.

¹⁶⁰⁷ Ibid.

¹⁶⁰⁸ Ibid.

¹⁶⁰⁹ Ibid.

¹⁶¹⁰ Propos utilisé par la CJCE dans son arrêt du 15 juillet 1960, *Pays-Bas / Haute Autorité*, aff. 25/59, Recueil de jurisprudence, p. 723, p.761.

composantes spécifiques d'une réglementation qui confine à une insuffisance de la transposition.

2- *De la procédure mise en œuvre par la Commission pour défaut de transposition de la PEM*

En vertu de l'article 15 de la Directive de l'UE sur la PEM, les Etats membres avaient jusqu'au 18 septembre 2016 pour transposer ce texte. En Juillet 2017, la Commission européenne a pu relever cinq cas de non transposition ou de transposition insuffisante de cette Directive. Il s'agissait notamment de la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Finlande et la Grèce. Pour les deux premières, elle reprochait le défaut de transposition globale de la directive tandis qu'aux derniers il s'agissait de transposition partielle¹⁶¹¹. La procédure de mise en œuvre d'un constat en manquement se caractérise par des échanges préalables visant à permettre aux Etats en cause d'apporter des réponses à la Commission. Dans un premier temps, la Commission adresse une lettre de mise en demeure à l'intéressé exigeant les informations dans un délai qui dans la pratique est de deux mois¹⁶¹². Si la Commission estime que les observations contradictoires écrites et orales apportés par les Etats intéressés, sont insuffisantes, elle doit émettre un avis motivé qui selon la pratique habituelle de la Commission est également de deux mois. Le dernier paragraphe de l'article 259 du TFUE rappelle que « si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'adresse d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour ». Ainsi, entre la saisine de la Cour de justice et la date du début de la procédure en infraction initiée par la Commission, les Etats intéressés ont pu adopter des réglementations pour se conformer à la législation européenne¹⁶¹³. La procédure contre la Bulgarie par exemple¹⁶¹⁴ a été radiée suite au désistement de la Commission¹⁶¹⁵ dont on peut constater le caractère dissuasif des astreintes qu'elle comptait voir imposés aux parties par la

¹⁶¹¹ Rapport de la Commission, Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne Rapport annuel 2016, Commission européenne, Bruxelles le 6 juillet 2017, COM (2017) 370 final, 38 p., p. 7.

¹⁶¹² Communiqué de presse de la Commission européenne, « procédure d'infraction du mois de juillet –partie 1 : principales décisions », Bruxelles, le 13 juillet 2017, op.cit.

¹⁶¹³ La Bulgarie a transposé la Directive par un amendement à la Loi sur l'espace maritime, les voies navigables intérieures et les ports (State Gazette n°12/11.02.2000) entrée en vigueur en mars 2018 (State Gazette n°28/29.03.2018, voir sur : <http://www.parliament.bg/> ; La Croatie a modifié sa Loi sur l'aménagement du territoire (Official Gazette 153/13) par un amendement qui est entrée en vigueur en juillet 2017 (Official Gazette 65/17) voir sur <https://mgipu.gov.hr/about-the-ministry-139/scope-of-the-ministry/physical-planning-143/143> La Finlande l'a transposé par amendement à la Loi sur l'aménagement du territoire et la construction (JO.132/1999) amendement n°482/2016 voir sur : <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160482> la Grèce l'a transposé par la Loi n°4546 du 12 juin 2018 (GG 101/A/12-june-2018). En Chypre la Directive est transposée par la loi 114(I) de 2017 publiée au journal officiel le 13.10.2017, voir sur <https://www.msp-platform.eu/countries/cyprus>

¹⁶¹⁴ Recours introduit le 31 janvier 2018- Commission/ République de Bulgarie, affaire C-61/18.

¹⁶¹⁵ Ordonnance de radiation de la CJUE, du 26 mars 2018, affaire C-61/18, *Commission v. Bulgarie*, JO C 341 du 24.09.2018, p. 12.

Cour pour défaut de transposition¹⁶¹⁶. Si les astreintes financières que la Commission comptait voir appliquer à l'égard des Etats fautifs étaient particulièrement importants, il faut dire que la portée de la procédure en manquement comporte des limites.

A- Une procédure de portée limitée

En cas de non mise en conformité, la Commission peut saisir la CJUE en vue de voir appliquer les moyens de contraintes contre les l'Etats fautifs. Les sanctions financières constituent les principales mesures dissuasives que la Cour peut infliger à un Etat défaillant (1). Si cette mesure dans le cas de la transposition de la Directive sur la PEM a pu montrer des effets contraignants à l'égard des Etats fautifs, la procédure en constatation de manquement reste entourée de plusieurs obstacles (2).

1- Les sanctions financières, un moyen de dissuasion en amont

Le défaut ou l'insuffisance de la transposition de la Directive 2014/89/UE peut susciter des sanctions pécuniaires importantes. La mise en conformité en amont des Etats défaillants montre la crainte réelle qu'ont les Etats membres à se voir infliger des sanctions importantes.

Lorsque la CJUE constate une violation de la réglementation européenne dans le cadre d'un recours en manquement, elle dispose en effet, de deux moyens financiers pour contraindre l'Etat défaillant à se conformer à ses obligations. Les sanctions financières peuvent consister en une amende forfaitaire ou à une astreinte fixée dans la limite du montant indiqué par la Commission. Le paiement desdites sanctions prend effet à la date fixée par la Cour dans son Arrêt¹⁶¹⁷. Ces sanctions financières peuvent être cumulatives. Depuis l'arrêt du 12 juillet 2005 Commission c. France, dit « Arrêt Merluchon¹⁶¹⁸ », la CJUE a pour la première fois cumulé les deux sanctions pécuniaires prévues par les traités. Alors que dans cet arrêt les gouvernements français belge, tchèque, allemand, hellénique, espagnol irlandais italien, chypriote, hongrois, autrichien polonais et portugais ont fait valoir que la conjonction « ou » prévue dans le libellé

¹⁶¹⁶ L'astreinte journalière pour la Bulgarie était de 14 089,6 euros, de 7 739,76 euros à la Finlande et de 31 416 euros à la Grèce. Voir Communiqué presse de la Commission européenne : Politique maritime intégrée : la Commission décide de former un recours contre la Bulgarie, la Finlande et la Grèce devant la Cour de justice de l'Union européenne, Commission européenne, Bruxelles le 7 décembre 2017.

¹⁶¹⁷ Article 260, TFUE, op.cit.

¹⁶¹⁸ CJCE, Arrêt du 12 juillet 2005, Commission c. France, affaire C-304/02, Recueil, p.I-6263.

du traité a un sens disjonctif c'est-à-dire éliminatif¹⁶¹⁹, seuls les gouvernements néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni ont exposé un argument contraire¹⁶²⁰.

La première thèse s'appuyait sur le caractère non punitif mais incitatif de la procédure de manquement. La seconde thèse au contraire, argue sur le caractère complémentaire de ces mesures et l'objectif dissuasif que la combinaison des mesures devrait permettre d'atteindre. La Cour a finalement tranché pour le cumul de ces deux sanctions en s'appuyant sur deux arguments forts intéressants pour le renforcement de la procédure de manquement. Elle estime d'une part, que ces mesures visent toutes les deux au même objectif à savoir, inciter un Etat membre défaillant à exécuter un manquement et à « assurer l'application effective du droit communautaire¹⁶²¹ ». Elle attribue d'autre part une vocation spécifique à chacune de ces mesures. Elle considère l'astreinte comme une mesure adaptée pour inciter un Etat membre à mettre fin à un manquement dans les plus brefs délais. L'amende forfaitaire quant à elle repose « davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations (...) notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté¹⁶²² ».

Par ailleurs, si on peut saluer la dureté de cette mesure qui tend à dissuader les Etats récalcitrants, on peut toujours discuter de son efficacité¹⁶²³. Les recours en double manquement continuent à être portés devant la Cour de Justice de l'Union européenne avec à l'issue des sanctions importantes. En témoigne notamment la condamnation de la Belgique en 2013¹⁶²⁴. Pour autant les mises en conformité par la transposition ultérieure ne préjugent pas de l'effectivité de l'application des objectifs recherchés par la réglementation européenne.

2- *Les limites intrinsèques du recours en manquement*

Si le recours en manquement présente l'avantage d'être dépourvu de toute « connotation morale¹⁶²⁵ » du fait de l'impossibilité pour le juge d'apprécier l'applicabilité d'une norme par rapport à une situation particulière, cette procédure tire dans le même temps ses limites de cette abstraction. La position du juge qui se situe dans les seules alternatives entre un constat positif ou négatif de l'existence de l'infraction n'offre pas la perspective d'une réponse plus

¹⁶¹⁹ CJCE, op.cit, point 79.

¹⁶²⁰ CJCE, op.cit, point 76.

¹⁶²¹ Ibid, points 80 et 81.

¹⁶²² Point 82.

¹⁶²³ CUDENNEC Annie, *Le cadre européen de la planification de l'espace maritime. Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, op.cit, p. 104.

¹⁶²⁴ Voir notamment l'Arrêt de la CJUE du 17 octobre 2013- Commission européenne c. Royaume de Belgique, affaire C533/11.

¹⁶²⁵ COUTRON Laurent, op.cit.

approfondie. Les radiations quasi automatiques au cours des phases contentieuses lorsque la Commission se trouve obligée de se désister du fait des régularisations ultérieures, montrent bien le caractère binaire de la procédure de recours en manquement. S'il est vrai que la désormais possibilité pour le juge d'appliquer néanmoins des sanctions financières liées aux conséquences que la persistance du défaut d'exécution d'une obligation légales a pu générer, ces situations demeurent extrêmement rares.

Il est par conséquent évident que dans le cadre de la mise en œuvre de la PEM, d'autres contrôles seront nécessaires pour analyser de manière plus approfondie les modalités de prises en compte de l'environnement dans ce processus. Les expérimentations variées de la PEM au sein des Etats membres de l'UE¹⁶²⁶ nécessitent des contrôles ultérieurs permettant de clarifier les modalités de prise en compte de l'environnement dans ce contexte plurisectoriel. Déjà en 2018, le Rapport de la Commission européenne au Parlement et au Conseil concernant l'évaluation des programmes de mesures des Etats membres au titre de la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » pointait des lacunes quant à la possibilité à réaliser le bon état écologique d'ici l'horizon 2020¹⁶²⁷. En matière de déchets marins par exemple seuls six Etats¹⁶²⁸ sur les seize Etats membres côtiers s'attendent à réaliser ce bon état écologique avec encore aucun calendrier précis¹⁶²⁹. Le document technique¹⁶³⁰ qui accompagne ce rapport a relevé dans les différents Etats membres de l'UE plusieurs faiblesses sur les mesures adoptées par zones pour répondre aux indicateurs du bon état écologique prévus par la Directive « stratégie pour le milieu marin ». En prenant l'exemple du descripteur relatif à la pêche et à l'aquaculture, le document technique relève que pour l'ensemble des Etats membres les zones de pêche récréatives ne sont pas toujours délimitées dans les espaces où cette activité exerce le plus de pression sur les stocks. De plus, toujours pour ce même descripteur, les experts de la Commission notent que les programmes mis en place par chaque Etat membre sont peu détaillés pour déterminer si les mesures de gestion des stocks concernent les stocks au niveau national ou intègrent une approche plus transfrontalière¹⁶³¹. Ces premières prémices qui sont inéluctablement partie intégrante de la PEM constitueront évidemment les questions devant être examinées à l'occasion du contrôle de la mise en œuvre de la Directive 204/89/UE. En effet, le

¹⁶²⁶ COLLIE Jeremy S. et al., "Marine spatial planning in practice, Estuarine", *Coastal and Shelf Science*, 2013, vol. 117, p. 9, pp. 1-11.

¹⁶²⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Evaluation des programmes de mesures des Etats membres au titre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », Commission européenne, Bruxelles, le 31.07.2018, COM(2018) 562 final, 26 p.

¹⁶²⁸ L'Espagne, le France (dans l'Atlantique Nord-Est), Irlande, l'Italie et la Suède, tiré du Rapport op.cit, p. 13.

¹⁶²⁹ Ibid.

¹⁶³⁰ Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing Member States programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive, Brussels, 31.7.2018, SWD/2018/393 final, Voir sur: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0393>

¹⁶³¹ "Descriptor 3 — Commercial fish and shellfish- Conclusion", SWD/2018/393 final, op.cit.

champ des contrôles juridictionnels de la mise en œuvre de ce processus se révélera particulièrement large. Aussi bien pour les violations abstraites des réglementations sectorielles européennes que des violations patentes des réglementations globales dont la Directive 2014/89/UE constitue l'un des archétypes.

Paragraphe 2 : Un contrôle en amont par l'existence d'instruments juridiques gageurs de la protection de l'environnement

Envisager la question d'un contrôle de la prise en compte de l'environnement dans la PEM pour les pays de l'Atlantique tropical à l'instar du Cap-Vert, du Sénégal et Brésil où il n'existe pas encore d'instrument juridique relatif à ce processus, suppose au préalable d'apporter quelques clarifications. La perspective d'un contrôle ne peut s'exercer que de manière indirecte par l'entremise d'une compétence environnementale découlant d'engagements volontaires des Etats au sein d'organisation internationale et d'intégration régionale. De plus, la nature d'un tel contrôle est indubitablement à caractère politique même s'il induit des conséquences juridiques. Il s'agit en effet, d'une vérification en amont de l'aptitude du système juridique existant à répondre aux enjeux multisectoriels parmi lesquels celui de la protection intégrée de l'environnement. La protection juridique de l'environnement dépend nécessairement du système juridique existant qui permet de définir les bases et d'offrir les gages de la sécurité juridique à la fois pour atteindre les objectifs écologiques mais aussi pour ancrer dans le réel ces finalités écologiques aux moyens d'instruments concrets de mise en œuvre de la protection intégrée de l'environnement. Ainsi, si cet ancrage repose essentiellement sur l'Etat en tant que l'adoption d'instruments juridiques de protection de l'environnement correspond aux prérogatives attachées à la souveraineté, il faut presque fatalement se résoudre à l'idée que la globalité des phénomènes environnementaux induit au dépassement de cette approche étatique¹⁶³². Les enjeux environnementaux érigent un « principe de souveraineté partagée¹⁶³³ » qui suscitent l'intervention extérieure d'organisations internationales ou d'intégration régionale. La crise environnementale reconfigure les structures institutionnelles classiques, qui « affectent directement la primauté du droit national et les politiques nationales¹⁶³⁴ ».

Deux illustrations du contrôle des politiques publiques nationales par les instruments extérieurs seront ainsi analysées. Il s'agit du contrôle politique d'organisation internationale dont la

¹⁶³² SOZZO Cosimo Gonzalo, « Vers un « état écologique de droit » ? Les modèles de buen vivir et de Développement durable des pays d'Amérique du Sud », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2019, n°spécial, p. 89, pp. 89-102.

¹⁶³³ DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit (III). La refondation des pouvoirs*, Paris, Edition du Seuil, 2007, 305 p., p.14.

¹⁶³⁴ SOZZO Cosimo Gonzalo, op.cit, p. 92.

manifestation se fait par voie d'incitation à l'adoption d'instruments normatifs de protection de l'environnement (A). Le second moyen de contrôle est le rôle de plus en plus important que joue les juges nationaux qui, lorsqu'ils sont amenés à se prononcer sur les politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement, n'hésitent pas à emprunter des normes extérieures pour motiver leurs décisions (B).

A- Le contrôle politique d'instance internationale par l'incitation à l'adoption d'instruments de protection de l'environnement

On s'intéressera au contexte international avec le rôle du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (1) puis à la situation particulière de l'Union africaine (2).

1- *Le contrôle des politiques publiques nationales du Programme des Nations Unies pour l'Environnement*

Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) est le représentant à l'échelle planétaire des questions environnementales. Créé en 1972¹⁶³⁵ avec pour mission de coordonner les activités des Nations Unies dans le domaine environnemental et d'assister les pays dans la mise en œuvre de ces objectifs, les travaux de cette institution ont participé à l'adoption d'instruments juridiques de protection de l'environnement d'envergure nationale, régionale et internationale. L'exemple du programme sur les mers régionales, des conventions de protection de l'environnement comme la Convention sur la diversité biologique ou encore la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques démontrent l'importance et le rôle que cet organisme a pu progressivement acquérir au fil des années.

L'émergence sur le plan international de la PSM a suscité des travaux de cet organisme notamment avec les travaux de l'Organe subsidiaire de la Convention sur la diversité biologique chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques. Conformément à une demande exprimée par la Décision X/29 de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité biologique¹⁶³⁶, concernant une synthèse des données d'expérience et l'utilisation des instruments de PSM¹⁶³⁷. Des lignes directrices ont été proposées par l'Organe subsidiaire

¹⁶³⁵ Cet organisme a été créé par la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1972, « Dispositions institutionnelles et financières concernant la coopération dans le domaine de l'environnement ».

¹⁶³⁶ Paragraphe 75, Décision X/29 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, « Diversité biologique marine et côtière », Nagoya, Japon, 27 octobre 2010.

¹⁶³⁷ Subsidiary Body on Scientific Technical and Technological Advice (SBSTTA), "Synthesis document on the experience and use of marine spatial planning", Montreal, 2 April 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18.

chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques de la CBD¹⁶³⁸. On peut y voir dans ces lignes directrices plusieurs recommandations découlant des contrôles techniques et des analyses de perspectives de mise en œuvre de la PSM dans différentes régions marines. Le document de synthèse sur les expériences de PSM précise en effet que la faisabilité de ce processus en terme de prise en compte de la biodiversité marine dépend de l'existence d'un cadre juridique favorable et d'un système de gouvernance qui permet une planification participative et adaptative dans lequel les buts et objectifs stratégiques sont périodiquement réexaminés¹⁶³⁹. L'une des propositions essentielles des lignes directrices préconisées par l'Organe subsidiaire de la CBD est l'adoption d'un cadre juridique pour les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières¹⁶⁴⁰. Au Brésil et au Cap-Vert où des instruments juridiques relatifs à l'évaluation environnementale stratégique n'existent pas, cette absence ne pourrait pas permettre de surmonter les obstacles à la prise en compte des impacts cumulés des activités sur l'environnement et surtout de la participation des acteurs directs et indirects impliqués dans de processus.

Si les contrôles politiques et techniques opérés par les instances internationales en l'occurrence la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique n'ont pas force contraignante, ils agissent en amont et concourent au renforcement des capacités des pays et proposent des outils de renforcement des possibilités y compris par l'utilisation d'outils financiers. Le rapport intérimaire de l'Organe subsidiaire de la CDB rendu en 2014¹⁶⁴¹, a par exemple souligné les partenariats et les différents efforts déployés à l'échelle nationale aux fins d'accompagner les Etats à atteindre des objectifs-cibles tels que ceux d'Aichi que la PSM pourrait contribuer à réaliser¹⁶⁴². Le levier financier constitue un moyen de contrainte pour les Etats qui dans la conduite des politiques publiques doivent fournir des gages juridiques de matérialisation de ces politiques à travers l'adoption d'instruments appropriés tels que ceux proposés par les instances internationales.

¹⁶³⁸ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologique, « Diversité biologique marine : planification de l'espace marin et lignes directrices facultatives pour la prise en compte de la diversité biologique dans les études d'impact sur l'environnement et les évaluations environnementales stratégiques des zones marines et côtières », Seizième réunion Montréal, 11 mars 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/7.

¹⁶³⁹ UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, op.cit, p.3.

¹⁶⁴⁰ Paragraphe 44, UNEP/CBD/SBSTTA/16/7.

¹⁶⁴¹ Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologique, « Rapport intérimaire sur les outils et le renforcement des capacités, y compris la planification spatiale marine et les initiatives de renforcement des capacités », Dix-huitième réunion 12 mai 2014, UNEP/CBD/SBSTTA/18/7.

¹⁶⁴² Paragraphe 12, UNEP/CBD/SBSTTA/18/7, op.cit, p.4.

2- Le contrôle des politiques publiques nationales de l'Union africaine

L'Union africaine qui succède à l'Organisation de l'Unité africaine créée en 1963¹⁶⁴³ a l'occasion de sa réforme intervenue en 2001, a renforcé le rôle du Conseil exécutif par l'attribution d'une compétence environnementale¹⁶⁴⁴. Ce Conseil exécutif qui assure la coordination et décide des politiques dans les domaines d'intérêt pour les Etats membres peut depuis lors contrôler la mise en œuvre des politiques arrêtées par la Conférence, organe suprême de l'Union africaine¹⁶⁴⁵. L'adoption de la Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-Horizon 2050 qui constitue le premier document d'une politique maritime intégrée dans cette région, est l'un des vecteurs de la mise en œuvre d'un contrôle et de l'exécution des politiques maritimes intégrées. Le chapitre XIX de cette Stratégie consacré au « suivi des résultats et évaluation », prévoit que cette Stratégie devra être révisée tous les trois ans pour une « réactualisation des objectifs » compte tenu des évolutions géostratégiques¹⁶⁴⁶. L'objet de ce contrôle est de plusieurs ordres compte tenu des objectifs assignés à tous les Etats membres. En effet, les Etats membres, les Communautés économiques régionales (CER), et les Mécanismes Régionaux (MR) doivent désigner un point focal pour faciliter la coordination, l'information rapide et efficace et le flux de communication entre Etats membres dans le cadre de la mise en œuvre des finalités de cette Stratégie¹⁶⁴⁷. Le moyen de contrôle et de suivi prévu à cet effet repose sur la mise au point par l'Union africaine d'un logiciel de recensement des expériences existantes. Dénommé « Outil africain de suivi et d'évaluation » (AMERT), ce logiciel devra aider à surveiller tous les types d'indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs pour chaque objectif de la Stratégie intégrée des mers et des océans¹⁶⁴⁸. Ces perspectives en cours permettent d'entrevoir l'émergence d'un cadre structurel devant assurer la réalisation des activités maritimes et l'atteinte des résultats envisagés. On peut néanmoins regretter la faible portée de ces initiatives qui reposent pour l'essentiel sur des documents politiques. Le Protocole additionnel à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif à la mise en place d'un Parlement panafricain aurait pu contribuer à atténuer la faiblesse normative des politiques de l'Union

¹⁶⁴³ Créée par la Charte d'Addis Abeba du 25 mai 1963, voir sur : https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf

¹⁶⁴⁴ Article 13 (e), Acte constitutif de l'Union africaine signé le 7 novembre 2000 à Addis Abeba et entrée en vigueur le 26 mai 2001.

¹⁶⁴⁵ Article 13 (2), Acte constitutif de l'Union africaine, op.cit.

¹⁶⁴⁶ Point 105, Stratégie AIM 2050, op.cit.

¹⁶⁴⁷ Point 106, Stratégie AIM 2050, op.cit.

¹⁶⁴⁸ Point 108, Stratégie AIM 2050, op.cit.

africaine¹⁶⁴⁹. Conformément à l'article 3 de ce Protocole, l'une des missions de cet organe est d'ancrer par voie législative les politiques de l'Union africaine en assurant dans le même temps une représentation citoyenne. L'absence d'entrée en vigueur de cette instance constitue l'une des faiblesses normatives de l'intégration des politiques pilotées par l'Union africaine.

B- Le contrôle juridictionnel par les juges en référence aux normes extérieures

La jurisprudence récente du système interaméricain des droits de l'homme qui fait la preuve du lien inséparable entre le droit international de l'environnement et le droit de l'homme démontre une porosité des frontières entre les règles que le juge utilise pour justifier ses décisions et les règles de son propre ordre juridictionnel. Dans les affaires précédemment présentées s'agissant de la participation du public en matière environnementale¹⁶⁵⁰, la Cour interaméricaine des droits de l'homme n'a pas hésité à faire référence à la Convention Aarhus pourtant aucun Etat de cette organisation n'est lié par cet instrument¹⁶⁵¹. L'interprétation dynamique que la Cour opère de l'article 13 du Protocole de San Salvador au sujet de la participation du public par une référence à un texte extérieur à son ordre juridique mais aussi différent par son objet (le Protocole de San Salvador, instrument international de protection des droits l'homme-la Convention Aarhus, instrument de protection de l'environnement), renforce l'unité symbolique entre les droits procéduraux de l'homme et le droit de la nature. Ce lien motivé par le caractère transectoriel de la protection juridique des droits de l'homme peut être mis en parallèle avec le processus de planification. La pluralité des domaines qu'entend atteindre le processus de planification génère à l'évidence les possibilités d'un contrôle à terme par l'utilisation d'une quelconque facette de ses finalités. L'objectif multisectoriel de la PSM fédéré par le concept de développement durable constituerait une voie qui offre par ses différentes facettes diverses possibilités d'un contrôle juridictionnel des politiques publiques. A cet égard le recours aux sources de droit externe ne semble pas complètement incongru et peut au contraire se justifier par la dimension universaliste des problématiques environnementales. Les mutations opérées même à l'intérieur du droit international de l'environnement par son intégration à la troisième génération des droits de l'homme notamment en Afrique et en Amérique du Sud étend ses sources et inspire diverses voies de son application. Dès lors, envisager un contrôle juridictionnel de la PSM par le prisme du lien symbolique entre droit de l'homme et droit de l'environnement tendrait à renforcer la protection juridique de l'environnement dans les politiques publiques désormais non réduites à la seule volonté des Etats (1). Cette perspective doit néanmoins appeler quelques réserves (2).

¹⁶⁴⁹ Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain, du 27 juin 2014, signé à Addis Abeba (non en vigueur).

¹⁶⁵⁰ Voir chapitre 6, *supra*.

¹⁶⁵¹ CIDH, Arrêt Claude Reyes et autres c/Chili, op.cit, § 57.

1- *Une unité symbolique entre droit de l'homme et droit de la nature justifiant des contrôles juridictionnels de la PSM par un recours aux normes extérieures*

Le processus de planification est le terreau de la mise œuvre d'une multitude de règles de portées nationales et internationales. Même en l'absence d'un droit applicable à la PSM, les emprunts aux sources extérieures pour justifier la protection de l'environnement demeurent envisageables. L'expérience des affaires *Claude Reyes et autres* rendue par la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme¹⁶⁵² ou encore dans l'affaire opposant le Peuple Ogoni à la Compagnie nationale nigériane de pétrole rendue par la Cour africaine des Droits de l'Homme¹⁶⁵³ démontre les liens inextricables entre Homme et Nature.

Dans la première affaire, les juges de la Cour interaméricaine ont procédé à une interprétation dynamique de l'article 13 du Protocole de San Salvador¹⁶⁵⁴. Ils considèrent que le droit d'accès aux informations détenues par l'Etat, qui englobe le droit des individus de recevoir des renseignements relatifs à l'environnement dans les politiques publiques constituent une obligation positive des Etats qui doivent adopter un cadre juridique donnant effet au droit d'accès aux informations¹⁶⁵⁵. En l'absence d'un tel cadre juridique, la Cour n'a pas hésité à faire recours à la Convention Aarhus pour donner plein effet à l'obligation d'accéder aux renseignements relatifs à l'environnement dans les politiques publiques.

Dans l'affaire de la Cour africaine des Droits de l'Homme, les conséquences sur l'environnement et sur la santé des populations ont amené cette juridiction à sanctionner une politique publique et à exiger que leur mise en œuvre requiert préalablement des études d'impact, une surveillance appropriée de l'environnement, l'information et la participation des populations aux décisions dans le processus public affectant les communautés¹⁶⁵⁶. Ces deux positions des juridictions régionales peuvent être mises en perspective avec la PSM. Le caractère national de ce processus n'exclut pas l'intervention d'une juridiction extérieure lorsque celui-ci est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement et la santé. Ces contrôles entraînent l'obligation pour les Etats d'envisager préalablement des cadres juridiques

¹⁶⁵² CIDH, Arrêt *Claude Reyes et autres c/Chili*, op.cit.

¹⁶⁵³ CADHP, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigéria*. Affaire du 27 octobre 2001, op.cit.

¹⁶⁵⁴ Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels, « protocole de San Salvador », op.cit.

¹⁶⁵⁵ CIDH, Arrêt *Claude Reyes et autres c/Chili*, op.cit., § 163.

¹⁶⁵⁶ CADH, Affaire du 27 octobre 2001, op.cit., § 53.

garant de la préservation de l'environnement et de la participation du public. Ces obligations sont d'autant plus importantes que, pour les matérialiser, la Cour, en l'occurrence, interaméricaine des Droits de l'Homme n'hésite pas à rechercher des inspirations extérieures. Si cette position peut contribuer à l'émergence d'une humanisation et d'une universalisation du droit de l'environnement, elle suscite quelques réserves.

2- Un recours aux sources extérieures en quête de légitimité.

Avec l'interprétation des Cours régionales africaine et interaméricaine on voit que les juges de ces instances s'arrogent un pouvoir normatif qui dépasse largement les spectres des règles auxquelles ils sont eux-mêmes soumis. Si cette attitude pose d'abord le problème de légitimité de leurs décisions, elle soulève surtout le risque d'éparpillement des sources de droit servant de fondement à l'exercice d'un contrôle juridictionnel des politiques publiques.

Dans le premier cas la question de la légitimité est particulièrement posée avec l'Arrêt Claude Reyes. La référence à un instrument juridique extérieur au système juridique objet de la cause met à l'évidence les justiciables à la merci d'une intervention juridictionnelle qui au nom d'une conscience écologique peut sanctionner des comportements sur la base d'un droit simplement souhaité ou encore latent. L'insécurité juridique pour les justiciable est au cœur de ces recours. Les justiciables se trouvent en effet, exposés à l'aveugle par l'attitude d'une Cour qui se porte en « bouche de conscience humaine » au nom de son pouvoir normatif¹⁶⁵⁷. De plus, la référence par le juge d'un droit procédural de protection de l'environnement (Convention Aarhus) en interprétation d'une Convention de protection des droits de l'homme (Protocole de San Salvador) ignore le principe de l'indépendance des normes en ouvrant la voie vers une pluralité de normes pouvant entretenir des liens plus ou moins directs entre eux. Et c'est bien à ce niveau que se situe la seconde limite de ce contrôle juridictionnel auquel le cas de la PSM pourrait être exposé.

Face à la pluralité des objectifs du processus de planification même en l'absence d'un instrument juridique spécifique à ce processus, il n'en demeure pas moins exposé à la perspective des mécanismes généraux de contrôle sur la base de chacun de ses objectifs sectoriels. Rien n'empêche par exemple un Etat d'être condamné par une juridiction internationale dans le cadre d'une procédure de non-respect des obligations environnementales sectorielles à mettre en œuvre dans la conduite de la PSM. Afin d'assurer l'application du droit

¹⁶⁵⁷ TIGROUDJA Hélène, « La Cour interaméricaine des droits de l'homme au service de « l'humanisation du droit international public ». Propos autour des récents arrêts et avis », *Annales Françaises de Droit international*, 2006, vol. 52, p.623, pp.617-640.

international de l'environnement, les procédures de non-respect par exemple qui doivent leur origine au Protocole de Montréal de 1987 concernant la protection de la couche d'ozone¹⁶⁵⁸, permettent le suivi et le contrôle des politiques publiques ayant une incidence sur l'environnement. De la même manière que les contrôles sectoriels en matière de pollution marine peuvent être mise en œuvre dans le cadre du processus de planification. Il apparaît par conséquent que le champ d'intervention et les sources pour l'exercice d'un contrôle de mise en œuvre des obligations environnementales dans le cadre du processus de planification peuvent s'avérer particulièrement large. Par la perspective de ces contrôles sectoriels, se déduit le caractère novateur du processus de planification qui est l'occasion de mettre en avant pour les autorités publiques l'influence et l'importance des principes et concepts environnementaux.

¹⁶⁵⁸ Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé le 16 septembre 1987 à Montréal (Canada), entré en vigueur le 1 janvier 1989. Ce Protocole a été ratifié par le Brésil le 17 juillet 1990, le Sénégal le 4 août 1993 et le Cap-Vert le 29 octobre 2001.

Conclusion générale

“Chacun peut gouverner lorsque la mer est belle.”

Publius Syrus

La PSM érige un nouvel échelon de la gouvernance des activités en mer. Pour autant, ce nouveau processus, qui poursuit des objectifs multisectoriels, peut être le vecteur de réactivation des velléités étatiques qui minent le rapport des Etats à la mer. Ces velléités sont le ferment de la multiplication d'activités et de la tentation à l'accaparement des espaces marins, dont les écosystèmes marins constituent les principales victimes expiatoires. Si la protection de l'environnement ne constitue pas l'objectif essentiel de la PSM elle n'en demeure pas moins l'impératif essentiel de l'utilisation durable des océans.

L'enjeu de la protection intégrée des mers, qui passe par l'articulation entre les aménagements des activités humaines et la protection de l'environnement au moyen d'une planification, est l'occasion de renforcer les instruments et les principes traditionnels du droit de l'environnement en milieu marin. Ce renforcement constitue une des conditions juridiques pour la protection de l'environnement dans ce processus. La perspective de la diffusion du processus de planification au Sénégal au Cap-Vert et Brésil à l'aune de l'expérience européenne a été l'occasion de mettre en lumière, dans ces différents cas d'étude, les incohérences qui persistent encore pour la convergence des politiques maritimes sectorielles, dans une optique de protection intégrée. L'émergence d'un processus de planification intégrée des activités humaines irrigue les exigences de « performance du droit public » pour reprendre le titre de l'ouvrage de Gicquel¹⁶⁵⁹. Le droit public devra désormais conjuguer la pluralité des normes existantes dans l'optique de leur assigner une vision intégrée et une réponse efficace face à cette transectorialité. Ainsi, au-delà des pays étudiés notamment le Sénégal, le Cap-Vert et le Brésil, où l'une des conditions de prise en compte de l'environnement dans la PSM est liée à l'existence d'instruments traditionnels de protection de l'environnement tels le participation du public en matière de plan et programme et les études d'impact stratégique, il faut en plus, rester vigilant sur l'idée que ces outils qui correspondent aux objectifs de protection de l'environnement ne riment pas nécessairement avec les ambitions de développement économique qui sous-tendent les politiques publiques. C'est donc de l'application et des expériences concrètes d'évaluation des plans spatiaux marins que la capacité de ces instruments à concilier développement économique et protection de l'environnement que le droit pourra s'enrichir de nouveaux modes d'articulation entre des intérêts distincts.

¹⁶⁵⁹ GICQUEL Jean-Eric, La performance en droit public et science publique, Presse universitaire de Rennes, 2019, 194 p.

BIBLIOGRAPHIE

DICTIONNAIRES ET LEXIQUES JURIDIQUES

- Ascensio Hervé et al., *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, 606 p.
- Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, Cornu Gérard (dir.), 6^{ème} Ed. PUF, 2005, 970 p.
- Cornu Gérard (Dir.), Vocabulaire Juridique de l'Association Henri Capitant, Paris, PUF, 11^{ème} édition, 1152 p.
- Cornu Marie, Orsi Fabienne, Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, 2017, 935 p.
- Hermet Guy, Badie Bertrand, Birnbaum, Braud Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 3^{ème} édition, Collection Coursus, série, « Science Politique », 1998, 285 p.
- Jégouzo Yves, *Droit de l'urbanisme, dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2^{ème} Ed., 2013, 425 p.
- Lalande André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, 2016, 1376 p.
- Merlin Pierre et Choay française, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2015, 574 p.
- Puigelier Cathérine *Le dictionnaire juridique*, 2^{ème} édition, Bryulant, 2016, collection « Paradigme », 2013, 1136 p.
- Salmon Jean (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 650, 1198 p.
- Soler-Couteaux Pierre et Carpentier Elise, *Droit de l'urbanisme*, Paris, 7^{ème} Ed. Dalloz, 2019, 1128 p.

OUVRAGES

- Agostinho Angel et al., *Ecologia e manejo de recursos pesqueiros em reservatórios do Brasil*, Editora da Universidade Estadual de Maringá (EDUEM), 2007, 501 p.
- Barral Virginie, *Le Développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutives*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 500 p.
- Baricco Alexandro, *Ocean mer*, Paris, Gallimard, Collection « Folio n°3570 », 2002, 288p.

- Belley Jean-Guy, Une métaphore chimique pour le droit, in le droit soluble. Contribution québécoises à l'étude de l'internormativité, sous la direction de Belley Jean-Guy, Paris LGDJ, 1996, collection Droit et société, 288 p.
- Blumann Claude, *Politique agricole commune et politique commune de la pêche*, Editions de l'Université de Bruxelles, , Coll. Commentaire Mégret J., 2011,700 p.
- Boisson Philippe, « Navigation maritime », *Répertoire de Droit International*, Paris, Dalloz, janvier 2007, actualisé en mars 2011, 3600 p.
- Bonnin Marie, *Les corridors écologiques-Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature?* , L'Harmattan, 2008, 270 p.
- Bréchnac Catherine, De Broglie Gabriel, Delmas-Marty Mireille, *L'environnement et ses métamorphoses*, Paris, Hermann, 2015, 300 p.
- Cecin-sain Biliana et Knecht W. Robert, *Integrated coastal management and ocean management: concepts and practices*, Washington D.C, Island Press, 1998, 543 p.
- Chevalier Jacques, *L'Etat postmoderne*, L.G.D.J., coll. Droit et société, 5^{ème} édition, 2017, 328 p.
- Cochrane Kevern L. (Ed.), *Guide du gestionnaire des pêcheries. Les mesures d'aménagements et leur application*, FAO document techniques sur les pêches n°424, Rome, 2005, 235 p.
- Coleman Heather, Foley Melissa, Prahler Erin, Armsby Matthew, Shillinger George, *Decision guide: selection decision support tools for marine spatial planning*, The Woods Institute for the Environment, Stanford University, California, 2011, 56 p.
- Daly Herman E., *Ecological economics and sustainable development.*, Bodmin, Edward Elgar Publishing, 2007, 270 p.
- Delmas-Marty Mireille, *Les forces imaginantes du droit (III). La refondation des pouvoirs*, Paris, Edition du Seuil, 2007, 305 p.
- Diouf Fatou, *Les aspects juridiques de la lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non règlementée au Sénégal*, France, L'Harmattan, 2015, 378 p.
- Dupuy Jean-Marie, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 1988, 4^{ème} édition, 684 ps.
- Forteau Mathias, Thouvenin Jean-Marc (Dir.), *Traité de droit international de la mer*, Paris, Pedone, 2017, collection, Centre de Droit International de l'Université Paris Ouest-Nanterre (C.E.D.I.N), 1322 p.
- Gaurier Dominique, *Le Droit maritime romain*, Presse Universitaire de Rennes, 2004, 230 p.
- Gicquel Jean-Éric, *La performance en droit public et science politique*, Presse Universitaire de Rennes, 2019, 194 p.
- Giraudoux Jean, *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, Larousse, 2009, Collection, Petits classiques, 239 p.
- Grotius Hugo, *La liberté des mers-Mare Liberum*, Paris, Panthéon-Assas, 2013, 150 p.

- Gunter Pauli, *L'économie bleue : 10 ans, 100 innovations 100 millions d'emplois*, Caillade, 2011, 260 p.
- Ivainet Théodore, *L'interprétation des faits en droit*, Paris, L.G.D.J, 1988, 361 p.
- Jasanoff Sheila, Leclerc Olivier, *Le droit et la science en action*, Paris, Dalloz, 2013, 208 p.
- Jay Stephen A., *At the margins of planning: offshore wind farms in the United Kingdom*, Routledge, 2017, 174 p.
- Kam Yogo Emmanuel D., Ngo-Samnack Lionelle E., *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, Institut de la francophonie pour le développement durable (IFDD), 2018, 252 p.
- Kamto Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, 1996, 415 p.
- Kelsen Hans, *La théorie pure du droit*, LGDJ, collection « pensée juridique », 1999, 367 p.
- Lagasse Dominique et Nihoul Pierre, *Le contrôle juridictionnel et l'évaluation des incidences en région wallonne, in L'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?*, Bruxelles, Presse Universitaire Saint-Louis, première publication 1991, publication OpenEdition Books, 2019, 212 p.
- Laloë Francis. et Samba Alassane., *La pêche artisanale au Sénégal : ressource et stratégies des pêches*, Paris, ORTROM, 1990, 395 p.
- Lawrence David, Kenchington Richard, Woodley Simon, *The Great Barrier Reef: Finding the Right Balance*, Melbourne University Press, 1st Edition, 2002, 293 p.
- Le Baut-Ferrasse Bernadette, *Traité de droit des énergies renouvelables*, Paris, Le Moniteur, 2012, 692 p.
- Lequesne Christian, *L'Europe bleue-A quoi sert une politique commune des pêches ?*, Paris, Presses universitaires Po, 2001, 239 p.
- Lhuillier Giles, *Le droit transnational*, Paris, Dalloz, 2016, 522 p.
- Lopes Carlos, *L'économie bleue en Afrique : Guide pratique*, Addis-Abeba, Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, 2016, 97 p.
- Maljean-Dubois Sandrine et Rajamani Lavanya, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 864 p.
- Marin Gilles J., *Rapport introductif*, in *Le droit de l'environnement. Journées nationales Tome XI Caen*, Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, Dalloz, 2010, collection « Thèmes & commentaires », 250 p.
- Massardier Gilles, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, 1996, 286 p.
- Mathevet Raphaël, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, Arles, Actes Sud, 2012, 206 p.

- Milaré Édís, *Direito Do Ambiente, 11^e ed. revista, atualizada e ampliada*, Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018, 1500 p.
- Monod Kathleen, *Les aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne, Les cahiers du CRIDEAU*, n°13, Pulim, 2001, 168 p.
- Morand-Deville Jacqueline, *Le droit de la protection de la nature, Le droit de l'environnement*, PUF, 2015, 128 p.
- Moreau Defarges Philippe, *Introduction à la géopolitique*, Points, collection, « Points essais », 2009, 272 p.
- Morin Edgar, *Penser global*, Paris, Robert Laffont, 2015, 180 p.
- Naim Gesbert Eric., *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2019, 290 p.
- Naim Gesbert Eric, *La dimension scientifique du droit de l'environnement. Contribution à l'étude du rapport de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 810 p.
- Norohna Alves RochaFrancisco, *O Ordenamento do Espaço Marítimo (N.º 2 da Coleção Monografias do IAB)*, Almedina, 2014, 169 p.
- Ost François, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995, 346 p.
- Portman Michelle Eva, *Environmental planning and management for oceans and coast: methods, tools geotechnologies*, Springer 2016, vol.15.
- Prieur Michel, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 7^{ème} Ed., 2016, 1228 p.
- Prieur Michel, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 1050 p.
- Prieur Michel, *Les indicateurs juridiques, outil d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), 2018, 188 p.
- Rambaud Thierry, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, 2017, 364 p.
- Roff John et Zacharias Marck, *Marine conservation écologie*, London Earthscan, 2011, 456 p.
- Sánchez Luis Enrique, *Avaliação de impacto ambiental. Conceito e métodos*, Oficina de Textos, 2^{ème} Ed., 2013, 584 p.
- Schneider Frédérique, *Les énergies marines renouvelables. Approche juridique en droit international, européen et comparé*, Paris, Pedone, 2015, 594 p.
- Silva Martin Isaac, V. J., et al., *A pesca marinha e estuarina do Brasil no início do século XXI: recursos, tecnologias, aspectos socioeconômicos e institucionais*, Belém, Universidade Federal do Pará – UFPA, 2006, 188 p.
- Tanaka Yoshifumi, *Dual approach to ocean governance: the cases of zonal and integrated management in International law of the sea*, The Ashgate International Law Series, 2008, 288 p.

- Thieffry Patrick, *Manuel de droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 386 p., collection, Droit de L'Union européenne dirigée par Fabrice Picod.
- Tribillon Jean-François, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme*, Paris, Edition de la Villette, 2016, 279 p.
- Van Lang Agathe, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, collection « Thémis », 2016, 566 p.
- Virally Michel, *Le droit international en devenir. Essais écrits au fil des ans*, Paris, P.U.F, 1990, 213 p.

CHAPITRE D'OUVRAGE

- Beurrier Jean-Pierre, *Océan espace à polyrégimes*, in Beurrier Jean-Pierre (dir.), *Droits maritimes*, Paris, Dalloz, 3^{ème} édition, 2014, 1793 p., pp. 74-83.
- Boillet Nicolas et Gueguen-Hallouet Gaëlle, *Les énergies marines renouvelables – Principaux enjeux juridiques*, in Monaco André et Prouzet Patrick (Dir), *Gouvernance des mers et des océans*, ISTE éditions, 2015, 294 p., pp.163-201.
- Boillet Nicolas, *L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, 421 p., pp. 365-389.
- Boillet Nicolas, *La réception de la Directive « Planification de l'Espace Maritime » en droit français*, in Cudennec Annie, Gueguen-Hallouet Gaëlle, *L'UE et la mer 60 ans après le Traité de Rome*, Paris, Pedone, pp. 401, p. 265, pp. 261-282.
- Boiteau Claudie, *Mise en perspective des fondements internationaux et européens du droit de l'énergie renouvelables*, in Gueguen-hallouet Gaëlle et Levrel Harold (Dir.), *Energies marines renouvelables. Enjeux juridiques et socio-économiques*, Paris, Pedone, 2013, 337 p., pp.7-24.
- Bonnin Marie, Queffelec Betty, Ly Ibrahima et Ngaido Moustapha, *Vers une politique environnementale relative à l'espace marin*, in Bonnin Marie, Ly Ibrahima, Queffelec Betty, Ngaido Moustapha (dir.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, Dakar, Sénégal, IRD, PRCM, 2016, 532 p., pp. 17-34.
- Bonnin Marie, Fotso Philippe, Le Tixerant Mathieu, *Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales*, in Chaumette Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 546 p., pp. 151-168.
- Bonnin Marie, Laë Raymond, Behnassi Mohamed, « Toujours plus d'aires marines protégées ! », in Bonnin Marie, Laë Raymond, Behnassi Mohamed (Dir.), *Aires marines protégées ouest-africaines. Défis scientifiques et enjeux sociétaux*, Marseille, IRD, 2015, 213 p., pp.7-28.
- Bonnin Marie, *Les aires protégées dans la mise en place des réseaux écologiques : gestion globale de la nature ou gestion des institutions de conservation ?*, in Aubertin

Cathérine, Rodary Estienne (Dir.), *Aires protégées, espaces durables ?*, Marseille, IRD, 260 p., pp.113-133.

- Boré Eveno Valérie, *La prise en compte des exigences environnementales dans l'interprétation juridictionnelles du droit de le droit de la mer*, in Chaumette Patrick (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Madrid, Macial Pons, 2018, 546 p., pp.100-120.
- Boureima Amadou, *Quels savoirs et quelles approches? La démarche d'identification des zones éco-fonctionnelles: l'exemple de la Réserve de biosphère du "W" au Niger*, in Bouamrane Meriem (Ed.), *Biodiversité et acteurs: des itinéraires de concertation Réserves de biosphère*, Note Technique, UNESCO, Paris 2006, 80 p., pp.25-41.
- Chaboud Christian et al., *Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disciplines et évolution pluridisciplinaire*, in Aubertin Catherine, Rodary Estienne (Dir.), *Aires protégées, espaces durables ?*, Marseille, IRD, 260 p., p. 55-81.
- Charles-Le Bihan Danielle, *La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire en France*, in Boillet Nicolas, (dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, pp. 421, pp. 105- 119.
- Charvet Jean-Paul et Sivignon Michel, *Les aménagements des territoires*, in Charvet Jean-Paul et Sivignon Michel (Dir.), *Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011, 352 p., p.289-322.
- Chaumette Patrick, *Sécurité et sûreté maritime*, in Beurier Jean-Pierre, (Dir.), *Droits maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1794 p., p.254-271.
- Chaumette Patrick, *Construction du droit maritime de l'Union européenne*, in Beurier Jean-Pierre (Dir.), *Droits Maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1794 p., pp. 186-208.
- Cormier-Salem Marie-Christine, *De la conservation à la concertation. Quelle AMP pour quelle gouvernance territoriale au Sénégal ?*, in Bonnin Marie, Laë Raymond, Behnassi Mohamed (Dir.), *Aires marines protégées ouest-africaines. Défis scientifiques et enjeux sociétaux*, Marseille, IRD, 2015, 213 p., pp. 97-116.
- Costa de Oliveira Carina, et Coelho Luciana Fernandes, *Les limites de l'aménagement de l'occupation durable de la zone côtière brésilienne*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 422 p., pp. 201-223.
- Cudennec Annie, *De la Communauté à l'Union: les défis de l'Europe maritime*, in Cudennec Annie et Gueguen-Hallouet Gaëlle (dir.), *L'UE et la mer 60 ans après les Traités de Rome*, Paris, Pedone, 2019, pp. 401, pp.11-25.
- Cudennec Annie, *Le cadre européen de la planification de l'espace maritime. Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, 422 p., pp.89-104.
- Curtil Olivier, *Espaces maritimes et développement durable*, in Zuideau Bertrand (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2010, collection « Environnement et société », pp. 518, pp.229-239.

- De Cacqueray Mathilde et Meur-Feurec Catherine, *De la gestion intégrée des zones côtières à la planification spatiale maritime : quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée par la France ?* in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, 422 p., pp.61-78.
- De Mattos Ana. Dantas. et al., *Oceanica*, in Tolmasquim Mauricio T. (Cord.), *Energia Renovavel. Hidraulica, Biomassa, Eolica, Solar, Océanica*, Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2016, 452 p., pp. 409-416.
- Drobenko Bernard, *La planification aquatique et l'intégration terre-mer*, in Boillet Nicolas, *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, 421 p., pp.311-330.
- Ehler Charles, *Marine Spatial Planning an idea whose time has come*, in Yates Katherine L., Bradshaw Corey J. A., (Eds), *Offshore Energy and Marine Spatial Planning*, London Routledge, 1st Edition, 2018, 300 p., pp. 6-17.
- Ehler Charles, Zaucha Jacek, Gee Kira, *Maritime/Marine Spatial Planning at the Interface of Research and Practice*, in Zaucha Jacek et Gee Kira (Ed.), *Maritime Spatial Planning past, present, future*, Springer Nature 2019, 477 p., pp.1-22.
- Gaudemet Jean, *Tentatives de systématisation du droit à Rome*, in *Le système Juridique, Archives de Philosophie du Droit (APD)*, Tome 31, Ed. Desey, 1986, 458 p., p.11-28.
- Goeury David, *Les aires marines protégées*, in Woessner Raymond (Dir.), *Mers et océans*, Paris, Atlande-Clefs concours ; Géographie Thématique-8 2014, 500 p., pp.1-15.
- Guerfali Riadh, *L'apport de la science grammatical à la systématisation du droit*, in Matzner Elsa (Dir.), *Droit et langues étrangères*, Presse universitaire de Perpignan, 2000, publication sur OpenEdition books 18 décembre 2018, 142 p., pp.91-99.
- Harris Linda R., Holness Stephen, Finke Gunnar, Kirkman Stephen, Sink Kerry, *Systematic conservation planning as a tool to advance ecologically or biologically significant area and marine spatial planning processes*, in Zaucha Jacek, Gee Kira (Eds.), *Marine spatial planning. Past, present, future*, Springer 2019, pp. 477, pp. 71-96.
- Hassenteufel Patrick, *La mise en œuvre de l'action publique*, in Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, 300 p., pp.97-114.
- Heather Leslie, Ruckelshaus Mary, Ball Ian R., Andelman Sandy, Possingham Huhg P., "Using siting algorithms in the design of marine reserve networks", *Ecological Applications*, 2003, vol. 13, Issue, 1, p. S185, pp. S185-S198.
- Hervé-Fournereau Nathalie, *Le juge communautaire et le principe d'intégration : une jurisprudence empreinte de paradoxes ou les paradoxes de la prudence du juge*, in Lecucq Olivier, Maljean-Dubois Sandrine (Dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruylant, 2008, 384 p., pp. 209-233.
- Hervé-fournereau Nathalie, *Le principe d'intégration des exigences de la protection de l'environnement-Essai de clarification juridique*, in *Le droit de l'Union européenne-Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, 829 p., pp. 643-686.

- J.L Valentin, *The Cabo Frio Upwelling System, Brazil*, in Seeliger U., Kjerfve (Eds.), *Coastal Marine Ecosystems of Latin America. Ecological Studies (Analysis and Synthesis)*, Springer, 2001, vol. 144, 363 p., pp.97-105.
- Jay Stephen Jones Hannah, “Towards a framework for higher education for marine spatial planning”, *Marine Policy*, 2019, vol. 99, p. 230, pp.230-238
- Jegouzo Yves, *Principe et idéologie de la participation*, in *Pour un droit commun de l’environnement*, Mélanges en l’honneur de Michel Prieur, Paris, Dalloz, 2007, 1740 p., p.577-596.
- Labrot Véronique, *De l’application de la notion de territoire en mer quelques réflexions juridiques inabouties* in, Boillet Nicolas (Dir.), *L’aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, p.51, pp. 45-60.
- Lascoumes Pierre, *Le Développement durable : une illusion motrice*, in Smouts Marie-Claude (Dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris, Armand Colin, Collection « Compact civis », 2005, 289 p., pp. 101-118.
- Le Morvan Didier, *La dynamique européenne pour les territoires maritimes : mise en perspective*, in Boillet Nicolas (Dir.), *L’aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 411 p., pp.83-88.
- Lewis Bridget, *The Human Right to a Good environment in international law*, in *Environmental Human Rights and Climate Change*, Singapore, Springer, 2018, 250 p., pp. 59-93.
- Maljean-Dubois Sandrine, *L’émergence du développement durable comme paradigme et sa traduction juridique sur la scène internationale*, in Bruno Villalba (Dir.), *Appropriation du développement durable. Emergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d’Ascq, Presse Universitaire du Septentrion, 2009, 250 pp.59-93.
- Mohamed Diedhiou, *L’évaluation environnementale*, in Bonnin Marie (Dir.), *Droit de l’environnement marin et côtier au Sénégal*, IRD, 2016, 532 p., pp.429-436.
- Moilanen Atte, et al., *The Zonation framework and software for conservation prioritization*, in, Moilanen Atte, Kerrie A. Wilson, et Possingham Hugh (Eds), *Spatial Conservation Prioritization*, New York, Oxford University Press, 2009, 328 p., pp.196-210.
- Naim-Gesbert Eric, *L’étude d’impact écologique, judicisation légitimante de l’expertise scientifique du droit de l’environnement*, in *Les dimensions scientifiques du droit de l’environnement. Contribution à l’étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant-Vubpress, 2000, 808 p., pp.739-796.
- Ndao Soulèye et Bonnin Marie, *La pêche maritime*, in Bonnin Marie et al., (Dir.), *Droit de l’environnement marin et côtier au Sénégal*, Sénégal, IRD, 2016, 532 p., pp.197-222.
- Ndendé Martin, *Avaries communes*, in Beurrier Jean-Pierre (Dir.), *Droits maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1793 p., pp. 667-675.
- Notarbartolo-di-Sciara Guiseppe, *Marine Conservation*, in Smith Hance D., Suarez de Vivero Juan Luis Agardy Tundi S., *Routledge Handbook of Ocean Resources and Management*, New York, Earthscan from Routledge, 2015, 612 p., pp. 145-156.

- Portman Eva Michelle, *Marine spatial planning*, in Portman Eva Michelle, *Environmental planning for oceans and coasts. Methods, Tools and Technologies*, Springer, 2016, 237 p., pp. 97–115.
- Portman Eva Michelle, *Decision Support Tools for coastal and ocean planning management*, in Portman Eva Michelle, *Environmental planning for oceans and coasts*, Springer, 2016, pp.179- 190.
- Prieur Michel, *La gestion intégrée des zones côtières : le défi méditerranéen*, in Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville, Paris, Monchrestien, 2008, 1068 p., pp.897-910.
- Proutière-Maulion Gwénaëlle, *La politique commune de la pêche. Cadre général*, in Beurrier Jean-Pierre (Dir.), *Droits maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1793 p., p. 1366-1381.
- Proutière-Maulion Gwénaëlle, *Fondements de la politique commune de la pêche*, in Beurrier Jean-Pierre (Dir.), *Droits maritimes*, Paris, 3^{ème} Ed Dalloz, 2014, 1793p, p., p.1383-1391.
- Pyć Dorota, *The Role of the Law of the Sea in Marine Spatial Planning*, in Zaucha Jacek et Gee Kira (ed.), *Maritime Spatial Planning past, present, future*, Springer Nature, 2019, 477 p., p.375- 396.
- Queffelec Betty, *L'Union européenne et les données marines*, in Cudennec Annie et Gueguen-Hallouet Gaëlle (Dir.), *L'Union européenne et la mer 60 ans après les Traités de Rome*, Paris, Pedone, 2019, 401 p, pp. 299-315.
- Robert Cecile, *Expertise et action publique*, in Borraz Olivier (Ed.), *Politiques publique Tom 1. La France dans la Gouvernance européenne*, Paris, Presse Universitaire de Sciences Po, 2008, 367 p., pp.309-335.
- Ros Nathalie, *La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité*, in Patrick Chaumette (Coord.), *Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin*, Marcial Pons, 2016, 460 p., pp.169-188.
- Scarwell Helga-Jane, *Développement durable et territoire : aspects juridiques*, in Zuindeau Bertrand (Dir.) *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 518 p., p. 168-177.
- Schachtner Eva, *Marine Protected Area and Marine Spatial Planning, with Special Reference to black Sea*, in Goriup Paul D. (Ed.), *Management of Marine Protected Areas: A Network Perspective*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2017, 312 p., pp.207-226.
- Scoot Kareen, *Integrated oceans management. A new frontier in environmental protection*, in Rothwell Donald R., Oude Elferink G., Scoot Kareen N., Stephens Tim, (ed.), *The Oxford Handbook of the law of the sea*, Oxford University Press, 2015, 997 p., pp.463-490.
- Soininen Niko et Hassan Daud, *Marine spatial planning as an instrument of sustainable ocean governance*, in Soininen Niko, Kuokkanen Tuomas, Hassan Daud, (ed.), *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, London, Routledge, 2015, 248 p., pp. 1-20

- Soininen Niko, Kuokkanen Tuomas, Hassan Daud, *Comparative and forward-looking conclusions on transboundary Marine Spatial Planning*, in, Soininen Niko, Kuokkanen Tuomas, Hassan Daud, (ed.), *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, London, Routledge, 2015, 248 p., p. 221-226.
- Van Lang Agathe, *De l'exploitation à la valorisation des mers. Une évolution sans révolution*, in Cudennec Annie et Gueguen-Hallouet Gaëlle (Dir.), *L'UE et la mer 60 ans après les traités de Rome*, Actes du colloque de Brest 23 et 24 novembre 2017, Paris, Pedone 2019, 401 p., pp.105-115.
- Van Lang Agathe, *L'évolution du rôle stratégique de l'Etat dans l'aménagement du territoire maritime* in Boillet Nicolas (Dir.), *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Paris, Pedone, 2015, 422 p., p.137-178.
- Virally Michel, *Le rôle des principes dans le développement du droit international*, in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Faculté de Droit de l'Université de Genève, 1969, vol. 63, Issue 4, 901 p., pp. 531-554.
- Virally Michel, *A propos de la « lex ferenda »*, in *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans* [en ligne], Genève : Graduate Institute Publications, 1990, 508 p., pp.213-223.
- Warner Robin M., Marine biodiversity beyond national jurisdiction. Co-evolution and interaction with the law of the sea, Rothwell Donald R., Oude Elferink Alex G., Scott Karen N., Stephens Tim (Eds.), *The Oxford Handbook of the law of the sea*, Oxford University Press, 2015, 997 p., pp.752-776.
- Berlia George, *De la responsabilité de l'Etat, La technique et les principes du droit public- Etude en l'honneur de Georges Scelles*, Tome II, Paris, LGDJ, 1950, 913 p., pp.875-894.
- Hervé-Fournereau Nathalie, *Le "principe" d'intégration des exigences de la protection de l'environnement –Essai de clarification juridique*, in *Le droit de l'Union européenne en principes –Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, 2006, pp.643-686.
- Rodary Estienne et Milan Johan, « Extension et diversification des aires protégées : rupture ou continuité ? », in *Aires protégées, espaces durables ?*, Marseille, IRD, 2009, 260 p., pp.33-53.

THESES et MEMOIRES

- Aoustin Tristan, *L'évaluation environnementale des plans et programmes : vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Thèse de droit, Université de Limoges, 2015, 1214 p.
- Bonnel Guillaume, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, Thèse de Droit, Université de Limoges, 2005, 511 p.
- De Cacqueray Mathilde, *La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral*, Thèse de Géographie, Université de Bretagne Occidentale, 2011, pp. 553.
- Dobiasova Zdenka, « l'expertise scientifique et la décision publique », Mémoire en Administration publique, Ecole Nationale d'administration, 2008, 54 p.
- Doudnikoff Marjorie, *Réduire les émissions du transport maritime : les politiques publiques et leurs impacts sur les stratégies des compagnies maritimes de lignes régulières*, Thèse économie et finances, Université Paris-Est 2015, 383 p.
- Essabri Nouredine, *Représentations, agir et justifications du développement durable chez les dirigeants de PME. « Le cas des dirigeants de riads maisons d'hôtes à Marrakech »*, Thèse en Science de gestion, Conservatoire Nationale des arts et métiers (CNAM), École doctorale Abbé Grégoire, Paris, 2017, 320 p.
- Hebrard Serge, *L'étude d'impact sur l'environnement : révolution ou évolution dans l'aménagement du territoire?*, Thèse Droit, Paris II, 1982.
- Kanate Aenza., *L'organisation de l'unité africaine et la protection juridique de l'environnement*, Thèse droit, Université de Limoges, 1998, 759 p.
- Lourdel Nathalie, *Méthodes pédagogiques et représentation de la compréhension du développement durable : application à la formation des élèves ingénieurs*, Thèse Sciences de l'environnement, Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2005, 299 p.
- Mame Camara M.B., *Quelle gestion des pêches artisanales en Afrique de l'Ouest ? Etude de la complexité de l'espace halieutique en zone littorale sénégalaise*, Thèse de géographie, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD), 2008, 339 p.
- Michalak Séverine, *Marché des EMR et milieu marin. Contribution à l'étude des spécificités juridiques des énergies marines renouvelables*, Thèse de Droit, Université de Bretagne Occidentale (UBO), Brest 2016, 502 p.
- Moniz Silva Hiliana Dolly., « Pesca Artesanal em Cabo Verde-Arte de pesca linha-de-mao », *Mestre em Biologia Marinha*, Universidade de Aveiro 2009, 51 p.
- Pantelodimou Eirini, *La lutte contre la pollution marine en France*, Thèse de Droit public, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.
- Prieur Loic, *Droit et littoral : recherches sur un système juridique*, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, 2001, 470 p.
- Queffelec Betty, *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature-l'exemple marin*, Thèse de droit, Université de Bretagne Occidentale, Brest 2006, 510 p., p.239.

- Rouyere Aude, *Recherche sur la dérogation en droit publique*, Thèse de droit, Université de Bordeaux, 1993, 1010 p.
- Sani Abdoukarim, *Les enjeux contemporains de la protection de l'environnement au Niger*, Thèse de droit Public, Université de Bordeaux, 2014, 447 p.
- Tremblay Pascal, *Evaluation du risque potentiel d'introduction d'espèces non-indigènes de mésozooplancton suite au déversement des eaux de ballast d'un navire domestique dans l'Arctique canadien*, Thèse Océanographie, Université du Québec à Rimouski, 2017, 126 p.
- Trouillet Brice, *Les pêches dans la planification spatiale marine au crible des géotechnologies : perspectives critiques sur le " spatial " et " l'environnement "*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Nantes, 2018, 126 p.
- Zognou Théophile, *La protection de l'environnement marin et côtier dans la région du golfe de Guinée*, Thèse de droit, Université de Limoges, 2012, 533 p.

ARTICLES JURIDIQUES

- Barraud Boris, « Répondre à la plurinormativité par l'internormativité : la corégulation de l'internet », *Les Cahiers de droit*, Faculté de droit de l'Université Laval, 2018, hal-01527784.
- Bassou Abdelhak, « La mer du Golfe de Guinée. Richesse, conflits et insécurité », *Paix et sécurité internationale, Revue maroco-espagnole de droit international et relations internationale*, 2014, n° 2, pp.151-163.
- Bétaille Julien, « La procédure de l'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2010, numéro spécial, vol.5, pp.241-251.
- Bordereaux Laurent et Roche Catherine, « Du droit du littoral au droit de la mer : Quelques questions autour des énergies marines renouvelables », *Le Droit Maritime Français*, 1er décembre 2012, n°742, pp.311-322.
- Bordereaux Laurent, « Du droit du littoral au droit de la mer : quelques questions autour des énergies marines renouvelables », *Le Droit Maritime Français*, 2012, n°742.
- Caillosse Jacques, « Qui a peur du droit littoral ? », *Revue Juridique Environnement (RJE)*, 1993, n°4, pp.513-530.
- Calmette Jean-François, « le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2008, vol.3, pp.265-280.
- Cans Chantal, « Le développement durable en droit : apparence du droit et droit des apparences », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2003, p.210.
- Cassia Paul, « La sécurité juridique, une « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes », *Recueil Dalloz*, 4 mai 2006, p.1190.

- Chahid-Nourai Noël, « La portée de la Charte pour le juge ordinaire », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2005, p.1175.
- Cherot Jean-Yves, « Paul Amserek et la normativité en droit », *Revue de la Recherche Juridique-Droit prospectif*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, (n° spécial), pp.1997-2009.
- Chevalier Emilie, « Le 7e programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne « Bien vivre, dans les limites de notre planète » : un modèle européen en quête de légitimité », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2015, n°2, vol. 40, pp.298-309.
- Comolet Arnaud, Deconinck Aline, « Le principe d'intégration. Historique et interprétation », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement (REDE)*, 2001, n°2, vol.5, pp. 152-167.
- Coutron Laurent, « Contrôle abstrait/contrôle concret : l'impossible systématisation de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne relative au contrôle des actes des Etats membres », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2019, Chronique n°03.
- Cramer Benjamin W., "The human right to information, the environment and information about the environment: from the universal declaration to the Aarhus convention", *Communication Law and Policy*, 2009, vol. 14, n°1, pp. 73–103.
- De Salles Cavedon-Capdeville Fernanda, « L'écologisation du système interaméricain des droits de l'Homme (SIDH): Commentaire de La Jurisprudence Récente (2010-2013) », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2014, vol.39, n°3, pp.489-511.
- Del Rey Marie-José, « Développement durable : l'incontournable hérésie », *Recueil Dalloz*, n°24, 24 juin 2010.
- Dircêo Torrecilas Ramos, « Brésil », *Annuaire International de justice Constitutionnelle*, 2007, n°22-2006, p. 147.
- Doumbe-bille Stéphane, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Annuaire International des Droits de l'Homme*, 2006, vol. 1, p.141.
- Doumbé-Billé Stéphane, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2005, n°1, pp.5-17.
- Drobenko Bernard, « De la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la politique intégrée (PMI) : un nouveau droit pour le littoral ? », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2015, n° spécial, Issue 5, pp.225-246.
- Drodenko Bernard, « Vers un statut de la haute mer ? », *Le Droit Maritime Français*, 2015, n°765.
- Dubreuil Thomas, « Etude d'impact et évaluation environnementale », *Jurisclasseur administratif*, 2014, étude n°362.
- Duran Patrice, « L'impuissance publique, les pannes de la coordination », in *Actualité française de Droit Administratif (AFDA)*, La puissance publique, Lexisnexis, 2012, p. 5.

- Encinas de Munagorri Rafael, « Le rôle de l'expert dans la formation de la décision de justice », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2014, n° 1377.
- Eskeland Schütz Sigrid, « Marine spatial planning- prospects for the Arctic », *Artic Review on Law and Politics*, 2018, vol. 9, pp. 44-66
- Gautier Philippe et Tassin Virginie J-M, « Les plates-Formes en Mer et le Droit international », *Annuaire Français de Droit International*, 2013, n°59, vol.1, pp.185-220.
- Gonod Pascale et Frydman Patrick, « Le juge administratif et l'expertise », *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 2014, n°1361.
- Jacquot Henri, « La prise en compte d'un document de planification spatiale », *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat (DAUH)*, 2005, n°9, pp.71.
- Jamay Florence, « Principe de participation », *Jurisclasseur environnement et développement durable*, du 7 juin 2018, n°2440.
- Jegouzo Yves, « Les plans de protection et de gestion de l'environnement », *AJDA*, 1994, p.607.
- Kiss Alexandre C., Lambrechts Claude, « Les procédures d'étude d'impact en droit comparé », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1976, pp.239-249.
- Kiss Alexandre, « Les origines du droit à l'environnement : le droit international », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2003, Hors-série, pp.13-14.
- Le Corre Laurent, « Réseau Natura 2000 : constitution, régime de protection », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 26 septembre 2016, n° 3820.
- Lebreton Jean Pierre, « L'étude environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, Juillet-Août 2008, pp.634.
- Lefebvre-Chalain Hélène, « Fifteen Years of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept in Development », *Ocean and Coastal Law Journal*, 2007, n°13, n°1, pp.47-69.
- Levy Jean-Pierre, « La troisième Conférence de la mer », *Annuaire Français de Droit International*, n°17, 1971, p.822.
- London Caroline, « L'intégration de l'environnement dans les politiques communautaire », *Bulletin du Droit de l'environnement industriel*, 2006, n°6.
- Luisin Bernard, « Le mythe de l'Etat de droit », « L'Etat de droit, rétrospectivement... », *Cevitas Europa*, 2016, n°37, vol. 2, pp.155-182.
- Merland Guillaume, « L'intérêt général, instrument efficace de protection des droits fondamentaux ? », *Cahiers du conseil constitutionnel*, 2004, n°16.
- Michel Prieur, « La Convention Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », *Revue Juridique de l'Environnement(RJE)*, 1999, numéro spécial, pp.9-29.
- Morin Michel, « Genèse et anatomie de la directive de l'UE sur la planification de l'espace maritime », *Le Droit Maritime Français*, 1^{er} septembre 2015, n°772.

- Naim-Gesbert Eric, « Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières », *Revue Juridique de l'Océan Indien (RJOI)*, 2001, n°1, pp.89-100.
- Petit Yves, « Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, 2011, n°1, vol. 36, pp.31-55.
- Platjouw Froukje Maria, « Marine spatial planning in the North Sea-Are National Policies and legal structure compatible enough? The Case of Norway and the Netherlands », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2018, vol. 33, n°1, pp.34-78.
- Pomade Adélie, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques (RIEJ)*, 2012, n°1, vol.68, pp.85-106.
- Prieur Loïc, « Dispositions d'urbanisme particulières– Historique. Champ d'application et valeur juridique », *Jurisclasseur*, 2014, n°1176-10.
- Prieur Michel, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, 2011, n° spécial, vol. 5, pp.7-28.
- Prieur Michel, « L'Union européenne menace la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement », *Revue juridique de l'environnement (RJE)*, 2018, vol.43, n°2, pp.223-225.
- Prieur Michel, « Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1988, n° 4, pp.397-417.
- Prieur Michel, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1981, n°2, pp.103-128.
- Proutrière-Maulion Gwenaëlle, « Une nouvelle réforme pour la politique commune des pêches : le règlement de la maturité ? », *Droit Maritime Français (DMF)*, 2003, n°639.
- Rivero Jean, « Apologie pour les faiseurs de systèmes », *Dalloz*, 1951, I, Chronique XXIII, pp.99-102.
- Romi Raphael, « Les limites de la décentralisation en matière d'environnement », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2004, n°4, vol. 29, pp.377-384.
- Sozzo Cosimo Gonzalo, « Vers un « état écologique de droit » ? Les modèles de bien vivre et de Développement durable des pays d'Amérique du Sud », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 2019, n°spécial, pp.89-102.
- Thuillier Thomas, « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme, EFE*, 2019, pp.8-12.
- Tigroudja Hélène, « La Cour interaméricaine des droits de l'homme au service de « l'humanisation du droit international public ». Propos autour des récents arrêts et avis », *Annales Français de Droit international*, 2006, vol. 52, pp.617-640.
- Truchet Didier, « La notion d'intérêt général : le point de vue d'un professeur de droit », *LEGICOM*, 2017, vol.1, n° 58, pp.5-11.

- Untermaier Jean, « Droit de l'homme à l'environnement et liberté publique : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement (RJE)*, 1978, vol. 4, pp.329-367.
- Van Lang Agathe, "Le principe de participation : un succès inattendu", *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014, vol.43, n°2, pp.25-41.
- Van Lang Agathe, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit À propos du décret n° 2012-1492 du 27 déc. 2012 relatif à la trame verte et bleue », *Revue de Droit Immobilier*, 2013, p.255.
- Viala Alexandre, « Le positivisme juridique : Kelsen et l'héritage kantien », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 2011, vo. 67, n°2, pp. 95-117.

ARTICLES INTERDISCIPLINAIRES

- Asmus Milton L. et al., "Ocean policy in Brazil. Research Task Force on National Ocean Policies. Additional Summary and Full-length Case Studies", *The Nippon Foundation*, 2005, vol. 2.
- Backer Hermanni, "Transboundary maritime spatial planning: A Baltic sea perspective", *Journal of Coastal Conservation*, 2011, n°15, vol.2, pp.279-289.
- Barbesgaard Mads, "A Landscape of ocean and land-control grabbing in Northern Tanintharyi, Myanmar", *Journal of Rural Studies*, 2019, vol. 69, pp.195-203.
- Barraud Boris, « Les algorithmes au cœur du droit et de l'Etat postmoderne », *Revue Internationale de Droit Des Données et du Numérique*, 2018, vol. 4, pp.37-52.
- Becker-Weinberg Vasco, "Portugal's legal regime on marine spatial planning and management of the national maritime space", *Marine Policy*, 2015, vol. 61, pp.46-53.
- Bennet J. Nathan, et al., "Local support for conservation is associated with perceptions of good governance, social impacts, and ecological effectiveness", *Conservation Letters*, 2019, n°4, vol. 12, <https://doi.org/10.1111/conl.12640>.
- Bennett Nathan J., et al., "Ocean grabbing", *Marine Policy*, 2015, vol.57, pp.61-68.
- Bennett Nathan J., "Marine Social Science for the Peopled Seas", *Coastal Management Journal*, 2019, n° 2, vol.47, <https://doi.org/10.1080/08920753.2019.1564958>.
- Bennett Nathan J., Govan Hugh, Statterfield Terre, "Ocean grabbing", *Marine Policy*, 2015, n°57, pp.61-68.
- Billé Raphaël, « Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées », *VertigO- la revue électronique en sciences de l'environnement*, 2006, n°3, vol. 7, DOI : 10.4000/vertigo.1555.
- Boehlert George. W. et Gill B. Andrew., "Environmental and ecological effects of ocean renewable energy development. A current synthesis", *Oceanography*, 2015, vol. 23, n°2, pp.68-81.

- Boncœur Jean, Noël Jean-François, Sabourin Agnès *et al.*, « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », *Mondes en développement*, 2007, n°138, vol.2, pp.77-92.
- Bonnin, Marie, « Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, Supp. 1, pp.67-69.
- Boschi Aguiar de Oliveira M. O., et Da Silva Vera Lúcia, « O processo de industrialização do setor pesqueiro e a desestruturação da pesca artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967 », *Sequência (Florianópolis)*, Dec. 2012, n°65, , DOI : dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p329.
- Boutaud Aurélien et Bradag Christain, « Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, n°2, Vol. 14, pp.154-162.
- Braud Xavier, « La gestion intégrée des zones côtières et le droit de l'urbanisme littoral en France », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 18 | décembre 2013, DOI : 10.4000/vertigo.14259.
- Breton Jean-Marie, « De la conservation conflictuelle à l'aménagement durable : le paysage et la biodiversité saisis par le droit », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 14, septembre 2012, DOI : 10.4000/vertigo.12362.
- Cabral Pedro, et al., "Marine habitats ecosystem service potential: A vulnerability approach in the Normand-Breton (Saint Malo) Gulf, France", *Ecosystem Services*, 2015, vol. 16, pp. 306-318.
- Calado Helena et al., "NGO involvement in marine spatial planning: A way forward?", *Marine Policy*, 2012, vol.36, n°2, pp.382-388.
- Calderaro Norbert, « Droit et littoral en Europe », *Etudes rurales*, 1994, pp.59-75.
- Caroli L. H., « A importância estratégica do mar para o Brasil no século XXI. », *Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (CEE-ESG)*, 2010, vol.9, pp. 118-157.
- Carr Mark H. et al., "Comparing marine and terrestrial ecosystems: implications for the design of coastal marine reserves", *Ecological Applications*, 2003, Special Issue, vol.13, pp.90-107.
- Castello Jorge Pablo, « O, Futuro da pesca e da aquicultura marinha no Brasil: A pesca costeira », *Ciência e Cultura*, 2010, n°3, vol.1, pp.32-35.
- Chevallier Jacques, « L'internormativité », *Hal. Archives-ouvertes*, 2013, pp.1-13.
- Christian Chaboud, Galletti Florence, « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes en développement*, 2007, n° 138, vol.2, pp.27-42.
- Collie Jeremy S. et al., "Marine spatial planning in practice, Estuarine", *Coastal and Shelf Science*, 2013, vol. 117, pp. 1-11.

- Conti Americo Luis et al., "Marine Data Management in the Brazilian Context", *Biota Neotropica*, 2013, vol. 13, pp. 21–26.
- Coulombié Henri, « Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) », *Construction-Urbanisme*, Décembre 2007, n°12, comm.229.
- Crowder Larry et Norse Elliott, “Essential ecological insights for marine ecosystem-based management and marine spatial planning”, *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, pp.772–778.
- Da Silva Adriano Prysthon., « Pesca artisanal brasileira : aspectos conceituais, historicos, institucionais e perspectivas », *Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento*, 2013, n°3, pp.11-31.
- Da Silva Mariana Eugênia Porto Alves, De Castro Paula Maria Gênova, et al., « Levantamento da pesca e perfil sócio-econômico dos pescadores artesanais profissionais no reservatório Billings », *Boletim do Instituto de Pesca*, 2018 n°35, vol.4, pp.531-543.
- Degert Françoise, « La privatisation de la biosphère », *Bulletin Pêche et Développement Durable*, 2018, n°153.
- Diallo N. Rozenn, « Elites administratives, aide internationale et fabrique de l’action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, 2012, vol. 2, n° 126, pp. 143-161.
- Do Barros Jorge Gomes et al., « Amazonie bleue et projection brésilienne sur l’avenir », *Outre-Terre*, 2015, n°42, vol.1, pp.204-212.
- Douvère Fanny, “The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-Based Sea Use Management”, *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, pp.762-771.
- Drankier Petra, “Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2012, n°14, vol. 1, pp.17–27.
- Dunn, C. Daniel, et al., “The Convention on Biological Diversity’s Ecologically or Biologically Significant Areas: Origins, development, and current status”, *Marine Policy*, 2014, vol. 49, pp.137-145
- Dunstan Piers K et al., "Using ecologically or Biologically Significant Marine Areas (EBSAs) to Implement Marine Spatial Planning", *Ocean & Coastal Management*, 2016, vol.121, pp.116–127.
- Dussey Robert, « La piraterie maritime : quels enjeux pour le Golfe de Guinée ? », *Geoéconomie*, 2014, vol. 1, n°68, pp.171-176.
- Flannery Wesley et al., "Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: Cui bono?/"More than fishy business": epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all planning is evil?/Marine spatial planning: a Canadian perspective/Maritime spatial planning – “ad utilitatem omnium”/Marine spatial planning: “it is better to be on the train than being hit by it”/Reflections from the perspective of recreational anglers and boats for hire/Maritime spatial planning and marine renewable energy", *Planning Theory & Practice*, 2016, vol.17, n°1, pp.121–151.

- Flannery Wesley, et al. "Exclusion and Non-Participation in Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2018, vol.88, pp.32-40.
- Flückiger Alexandre, « L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, n°138, pp.83-101.
- Fowler G. Timothy et Sjørgård Eirik, "Modeling ship transportation risk", *Risk Analysis*, 2000, vol. 20, Issue 2, pp.225–244.
- Galletti Florence, « Le droit de la mer, régulateur des crises pour le contrôle des espaces et des ressources : quel poids pour les Etats en développement ? », *Monde en Développement*, 2011, vol. 2, n° 154, pp.121-136.
- Gascuel Didier, « L'approche écosystémique des pêches, une condition pour l'exploitation durable des océans », *Pour*, 2009, vol.3, n° 202-203, pp.199-206.
- Gazzola Paola, Roe H. Maggie, Cowie J. Paul, "Marine spatial planning and terrestrial spatial planning: reflecting on new agendas", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, vol. 33, pp.1156-1172.
- Ghézali Mahfoud, « Les territoires de la gestion intégrée des zones côtières et marines », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 18 | décembre 2013, DOI : 10.4000/vertigo.14305.
- Gilek Michael, Saunders Fred, Stalmokaitė Ignė, "The Ecosystem Approach and Sustainable Development in Baltic Sea Marine Spatial Planning: The Social Pillar, a 'Slow Train Coming' ", in *The Ecosystem Approach and Sustainable Development in Baltic Sea Marine Spatial Planning: The Social Pillar, a 'Slow Train Coming'*. Leiden, Nederland: Brill / Nijhoff, 2016, doi: https://doi.org/10.1163/9789004389984_007
- Gill B. Andrew, "Offshore renewable energy: ecological implications of generating electricity in the coastal zone", *Journal of applied ecology*, 2015, n°42, pp.605-615.
- Gilliland Paul M. et Laffoley Dan, "Key elements and steps in the process of developing Ecosystem-Based Marine Spatial Planning", *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, pp.787-796.
- Göke Cordula, Dahl Karsten et Mohn Christian, "Maritime Spatial Planning supported by systematic site selection: Applying Marxan for offshore wind power in the western Baltic Sea", *PLoS ONE*, 2018, vol. 13, Issue 3.
- Gonçalves Egler Paulo César, "Perspectivas de uso no Brasil do processo de avaliação ambiental estratégica", *Parcerias Estratégicas*, 2010, n°6. vol.11, pp.175-190.
- Gopnik Morgan et. al., "Coming to the table: early stakeholder engagement in marine spatial planning", *Marine Policy*, 2012, vol.36, n°5, pp.1139-1149.
- Gregoir Stéphane, « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? », *Economie & prévision*, 2014, n°204-205, pp.211-224.
- Guerra Flávia et al., "Environmental Impact Assessment in the Marine Environment : A Comparison of Legal Frameworks", *Environmental Impact Assessment Review*, 2015, n°55, pp.182-194.

- Guilloux Bleuenn et Zakovska Karolina, « Développements récents du droit international relatif à la biodiversité marine », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Online], Volume 5 Numéro 3 | décembre 2004, DOI : 10.4000/vertigo.3240.
- Halpern Benjamin S. et al., "Managing for Cumulative Impacts in Ecosystem-Based Management through Ocean Zoning", *Ocean & Coastal Management*, 2008, n°51, vol.3, pp.203-211.
- Halpern Benjamin S., et al., "A Global Map of Human Impact on Marine Ecosystems", *Science*, 319.5865 (2008), pp.948-952
- Hartwick John., "Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources", *The American Economic Review*, 1977, n° 5, Vol. 6, pp.972-974.
- Heather Richie, "Ocean zoning: making marine management more effective", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2011, n°13, vol.3, pp.317-319.
- Heink Ulrich, Kowarik Ingo, "What are indicators? On the definition of indicators in ecology and environmental planning", *Ecological Indicators*, 2010, vol.10, Issue 1, pp. 584-593.
- Henriques Sales Nuno, Monteiro Pedro, Bentes Luis, Oliveira Frederico, Afonso M. L. Carlos, Gonçalves Jorge M. S., "Marxan as a zoning tool for development and economic purposed areas- Aquaculture Management Areas (AMAs)", *Ocean & Coastal Management*, 2017, vol. 141, pp.90-97.
- Hildebrand Lawrence. P., Schröder-Hinrichs Jens.-Uwe., "Maritime and Marine: Synonyms, Solitudes or Schizophrenia?", *WMU Journal of Maritime Affairs*, 2014, vol. 13, Issue 2, pp.173-176.
- Janicot Luc, « Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 2007, vol.1, Tome 13, pp.47-67.
- Jay Stephen et Jones Hannah, "Toward a framework for higher education for marine spatial planning" *Marine Policy*, 2019, vol. 99, pp.230-238.
- Jay Stephen, "Planners to the rescue: Spatial planning facilitating the development of offshore wind energy", *Marine Pollution Bulletin*, 2010, n°4, vol. 60, 2010, pp.493-499.
- Jones Peter J.S. et al., "Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings", *Marine Policy*, vol.71, 2016, pp.256-564.
- Kachel Markus J., "Protection of Specific Marine areas, in Particularly Sensitive Sea Areas- The IMO's role in protecting Vulnerable Marine Areas", *Springer, Berlin Heidelberg*, 2008, pp.376-376.
- Kannen Adreas, "Challenges for marine spatial planning in the context of multiple sea uses, policy arenas and actors based on experiences from the German North Sea", *Regional Environmental Change*, 2014, vol. 14, Issue 6, pp.2139-2150.
- Kenchington Richard, Day Jonathan, "Zoning, a fundamental cornerstone of effective Marine Spatial Planning: lessons learnt from the Great Barrier Reef", Australia, *Journal of Coastal Conservation*, 2011, vol. 15, issue 2, p. 271, pp.271-278.

- Kemal Pınarbaşı and others, “Decision Support Tools in Marine Spatial Planning: Present Applications, Gaps and Future Perspectives”, *Marine Policy*, 83 (2017), pp.83-91.
- Kidd Sue, Ellis Geraint, “From the Land to sea and back again? Using terrestrial planning to understand the process of marine spatial planning”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2012, vol. 14, Issue 1, pp.49-66.
- Kikman P. Stephen et al., “Using systematic conservation planning to support Marine Spatial Planning and achieve marine protection targets in the transboundary Benguela Ecosystem”, *Ocean & Coastal Management*, 2019, pp.117-129.
- Knol Jentoft S., M., “Marine spatial planning: risk or opportunity for fisheries in the North Sea?” *Maritime Studies*, 2014, n°12, vol.13, DOI : 10.1186/2212-9790-13-1.
- Lascoumes Pierre et Le Bourhis Jean-Pierre, « Des « passe-droits », aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l’action publique », *Droit et Société*, n° 32, 1996, pp.51-73.
- Le Briero Sébastien, « Les modifications apportées par la loi sur le développement des territoires ruraux au droit littoral », *Environnement*, juin 2005, pp.8-13.
- Le Meur Pierre-Yves et al., « Les espaces marins du Pacifique entre logiques de commun et d’accaparement », *Revue Internationale des Etudes du Développement (RIED)*, 2018, n°234. vol.2, pp.9-30.
- Le Tixerant Matthieu, Le Guyader Damien, Gourmelon Françoise, Quefflec Betty, "How can Automatic Identification System (AIS) data be used for Maritime Spatial Planning?", *Ocean & Coastal Management*, 2018, vol.166, pp.18-30.
- Leboeuf Cédric et Delfour-Samama Odile, « La nécessaire insertion des problématiques juridiques dans les projets de développement des Energies Marines Renouvelables », *Carnet de recherche-Programme Human sea*, Université de Nantes, 2015, <https://humanssea.hypotheses.org/300>.
- Lefebvre Christophe, « Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer » », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 8 | octobre 2010, DOI : 10.4000/vertigo.10288.
- Lefebvre Christophe, « La gestion intégrée côtière et marine : nouvelles perspectives », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 9 | Juillet 2011, DOI : 10.4000/vertigo.10985.
- Levêque Christian, « Bon état écologique », *Revue des professionnels de la nature-Espaces naturels*, juillet 2009, n°27.
- Lozachmeur Olivier, Rappel des principes de la « Gestion intégrée des zones côtières » et des axes de la Recommandation du 30 Mai 2002 », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors-série 5 | mai 2009, DOI : 10.4000/vertigo.8222.
- MacDonald Lee H., "Evaluating and Managing Cumulative Effects: Process and Constraints", *Environmental Management*, 2000, n°26, vol.3, pp.299-315.

- Maes Frank, “The international legal framework for marine spatial planning”, *Marine Policy*, 2008, vol. 32, Issue 5, pp.797-810.
- Marghélis Aris-Georges, « La liberté de la navigation : quels défis à ce principe fondamental du droit de la mer ? », *Cahier de recherche, Programme Human Sea-Rendre la mer humaine, Université de Nantes*, 2016, voir sur : https://humanseahypotheses.org/562#identifiant_0_562
- Marie Jérôme et Eric Idelman, « La décentralisation en Afrique de l’Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010, DOI : 10.4000/echogeo.12001.
- Maronni Villela Etinene et Asmus Milton L., “Historical antecedents and local governance in the process of public policies building for coastal zone of Brazil”, *Ocean & Coastal Management*, 2013, vol. 76, pp.30-37.
- Mascarenhas Andre et al., "Integration of ecosystem services in spatial planning: A Survey on Regional Planners views", *Landscape Ecology*, 2014, n°29, vol.8, pp.1287-1300.
- Mathevet Raphaël, et al., « La solidarité écologique : prémices d’une pensée écologique pour le XXI^{ème} siècle ? », *Ecologie & Politique*, 2012, n°44, vol.1, pp.127-138.
- Mbile Nguema Ysaac Chevely, « L’efficacité de la “ politique ” maritime africaine dans le contexte de l’économie bleu », Programme ERC Human Sea, Wealth and miseries of the oceans : Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières, *GOMILEX*, 2018, 978-84-17279-02-8
- Mery Jacques, « L’éthique environnementale dans les outils d’évaluation économique et environnementale : application à l’équité intergénérationnelle et à la gestion des déchets », *La revue électronique en science de l’environnement*, 2010, n°1, vol. 10, <https://id.erudit.org/iderudit/045394ar>
- Meur-Ferec Catherine, « La GIZC à l’épreuve du terrain : premier enseignements d’une expérience française », *Développement durable et territoires*, [En ligne], Varia (2004-2010), mis en ligne le 07 janvier 2007, OI : 10.4000/developpementdurable.4471.
- Mont Alverne Tarin Frota et Cavalcante Maira Melo, « Gestao dos espaços no contexto das energias marinhas renovéis », *Revista Brasileira de Políticas Publicas*, 2018, n°1, vol. 8, pp.725-744.
- Mwamba Tshibangu Ghislain et Montañó Marcelo, « L’évaluation environnementale stratégique dans les pays en voie de développement : le rôle des Agences multilatérales de développement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*, [En ligne], Regards / Terrain, 2015, mis en ligne le 09 février 2015, <http://journals.openedition.org/vertigo/15605>.
- N’Gouah-Beaud Paul, « Les accords de délimitation des espaces maritimes africains, leur partage et leurs typologies : vers une reconnaissance internationale », *Présence africaine*, 2000, n°161-162, pp.104-142.
- Niemeijer David, De Groot Rudolf S., “A conceptual framework for selecting environmental indicator sets”, *Ecological Indicators* 2008, Vol.8, Issue 1, pp.14-25.

- Noble Bram et Nwanekezie Kelechi, "Conceptualizing Strategic Environmental Assessment: Principles, Approaches and Research Directions", *Environmental Impact Assessment Review*, 2017, n°62, pp.165-173.
- Ogoulat Albert-Didier, « Les Etats de la façade Atlantique de l’Afrique et la mer aujourd’hui, quelques aspects géopolitiques et géostratégiques », *Noroi-environnement, aménagement, société*, 1998, vol. 180, n° spécial, pp.587-607.
- Olsen Erik, Fluharty David, Hakon Hoel Alf, Hostens Kris, Maes Frank, Pecceu Ellen, "Integration at the round table: Marine Spatial Planning in multi-Stakeholder settings", *Plos One*, 2014, vol.9, n°10, pp.1-9.
- Pauly Daniel et Zeller Dirk, “Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining”, *Nature communication*, 2016, vol. 7, <https://doi.org/10.1038/ncomms10244>.
- Pellin, A, C.C. Lemos, A. Tachard, I.S.D. Oliveira, et M.P. Souza, « Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: Considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento », *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 2011, vol.16, n°1, pp.27-36.
- Pomeroy Robert et Douvère Fanny, "The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process", *Marine Policy*, 2008, vol.32, n°5, pp.816-822.
- Prieur Michel, « Conclusion : rapport de synthèse sur la gestion intégrée des zones côtières », *Vertigo- la revue électronique en sciences de l’environnement* [en ligne] hors-série 5 mai 2009, DOI : 10.4000/vertigo.8428.
- Proutière-Maulion Gwenaëlle et Beurrier Jean-Pierre, « *Quelle gouvernance pour la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction ?* », *IDDRI*, n°8, mars 2008, pp.1-15.
- Qiu, W., Jones, P.J.S., “The emerging policy land scape for marine spatial planning in Europe.”, *Marine Policy*, 2013, Vol 39.
- Queffelec Betty et Maes Frank, “Improving Sea-Land Management by linking Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Zone Management: French and Belgian experiences”, *Ocean Yearbook*, 2013, n°27, <https://doi.org/10.1163/22116001-90000158>.
- Queffelec Betty, « Des aires marines protégées en haute mer : l’Europe pionnière, Policy Brief », *Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB)*, janvier 2018.
- Queffelec Betty, « Réflexions juridiques sur l’articulation entre biodiversité et planification de l’espace maritime en contexte transfrontalier-Illustration franco-belge », *Développement durable et territoires* [En ligne], Décembre 2012, Vol.3, n° 3, DOI : 10.4000/developpementdurable.9402.
- Quero Garcia Pablo et al., “The role of maritime spatial planning on the advance of the blue energy in the European Union”, *Marine Policy*, 2019, vol.99, pp.123-131.
- Quesada-Silva Michele, et al., “Stakeholder Participation Assessment Framework (SPAF): A theory-based strategy to plan and evaluate marine spatial planning participatory processes”, *Marine Policy*, 2019, vol. 108, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103619>

- Rengstorf Anna M. et al., "High-resolution habitat suitability modelling can improve Conservation of Vulnerable Marine Ecosystems in the deep sea", *Journal of Biogeography*, 2013, vol. 40, Issue 9, pp.1702-1714.
- Reveillon Damien et al., "Exploring the chemodiversity of tropical microalgae for the discovery of natural antifouling compounds", *Journal of Applied Phycology*, 2019, n°1, vol. 31, pp.319-333.
- Riley Janet, "Indicator quality for assessment of impact of multidisciplinary systems", *Agriculture, ecosystems & environment*, 2001, vol. 87, n°2, pp. 121-128.
- Ritschard Lucille, Gourmelon Françoise et Chlous Frédérique, « Différencier les représentations spatiales selon leurs statuts-Expérimentation en gestion intégrée des zones côtières », *Revue Internationale de Géomatique*, 2018, n°1, vol. 28, pp.39-67.
- Robert J. Smith and others, "Developing Best Practice for Using Marxan to Locate Marine Protected Areas in European Waters", *Ices Journal of Marine Science*, 66.1 (2009), pp.188-194.
- Rochette Juliette, Druel Elisabeth, « Les zones marines protégées en haute mer dans le cadre de la Convention OSPAR : état des lieux et perspectives d'avenir », *IDDRI*, mars 2011, n°03, pp.5-15.
- Salles Denis, Environnement : la gouvernance par la responsabilité?, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009, mis en ligne le 30 décembre 2009, <http://journals.openedition.org/vertigo/9179> ; DOI : 10.4000/vertigo.9179.
- Salvador Santiago, Gimeno Luis, et Sanz Larruga F. Javier, "The Influence of Regulatory Framework on Environmental Impact Assessment in the Development of Offshore Wind Farms in Spain: Issues, Challenges and Solutions", *Ocean & Coastal Management*, 2018, n°161, pp.165-176
- Sambou Clément, Mbaye Aly Ahmadou et Ngor Ndour, « Détermination d'intérêts fédérateurs autour des enjeux de l'aire marine protégée de Bamboung (Sénégal) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 3 | Décembre 2014, DOI : 10.4000/vertigo.15544.
- Sanabria Garcia Javier et Onetti Javier Garcia, La planification spatiale marine : le défi mondial, *La revue France Forum*, 2015, nouvelle série, n° 58, pp.33-35.
- Sánchez Luis Enrique et al., "Cumulative impacts and environmental liabilities in the Santa Catarina Coalfield in Southern Brazil", in Third Int. Conf. Environmental Issues and Waste Management in Energy and Mineral Industries, 1994, pp.75-85.
- Sánchez Luis Enrique, "Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil ? ", *Estudos Avançados*, 2017, n°31, vol. 89, pp.167-183.
- Schiavetti Alexandre et al., "Marine Protected Areas in Brazil: An Ecological Approach Regarding the Large Marine Ecosystems", *Ocean & Coastal Management*, 2013, vol.76, pp.96-104.
- Skouloudis Antonis, Malesios Chrisovalantis, "Dimitrakopoulos Panayiotis G., Corporate biodiversity accounting and reporting in mega-diverse countries: An

examination of indicators disclosed in sustainability reports”, *Ecological Indicators*, 2019, vol. 98, pp.888-901.

- Smith Hance D. Maes Frank, Stojanovic Tim A. Ballinger Rhoda C, “The integration of land and marine spatial planning”, *Journal of Coastal Conservation*, 2011, vol 15, pp.291-303.
- Stelzenmueller Vanessa et al., "Practical Tools to Support Marine Spatial Planning: A Review and Some Prototype Tools", *Marine Policy*, 2013, vol. 38, pp.214–227.
- Sue Kidd and Geraint Ellis, "From the Land to Sea and Back Again? Using terrestrial planning to understand the process of Marine Spatial Planning", *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14.1 (2012), pp.49-66.
- Tafon Ralph V., “Taking power to sea: Towards a post-structuralist discourse theoretical critique of marine spatial planning”, *Environment and Planning C : Politics and Space*, 2017, n°2, vol. 36, pp.258-273.
- Tignino Mara, « Les contours du principe de la participation publique et la protection des ressources en eau transfrontières », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 7 | juin 2010, DOI : 10.4000/vertigo.9750.
- Willemez Laurent, « De la cause de l’environnement à l’urgence écologique », *Savoir/Agir*, 2015, n° 33, vol. 3, pp.9-12.
- Wolff Matthias, "From Sea Sharing to Sea Sparing – Is There a Paradigm Shift in Ocean Management?", *Ocean & Coastal Management*, 2015, vol.116, pp.58-63.
- Wright Glen et al., “Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction”, *Marine Policy*, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.12.003>
- Wright Glen, “Ocean: energy: a legal perspective”, *Journal of Ocean Technology*, 2013, vol. 8, pp.26-32.
- Zervaki Antonia, “The Legalization of Marine Spatial Planning in the European Union and its implications for Marine Governance”, *Ocean Yearbook*, 2016, vol.30, n°1, pp.32-52.

RAPPORTS et COMPTES RENDUS DE COLLOQUES

- Boutaud Aurélien, « Elaboration de Critères et Indicateurs de Développement Durable (CIDD) pour les collectivités locales », Rapport ADEME n°2, 2002, 513p.
- Bonnin Marie, Le Tixerant Mathieu., Ly Ibrahima, Ould Zein A., *Atlas cartographique du droit de l’environnement marin*, CSRP- IUCN, Rapport de recherche, Janvier 2013, 112 p.
- Bonnin M., Le Tixerant M., Silva M.O., Nascimento J., Fernandez F., Santos E., Dancette R., *Atlas cartographique du droit de l’environnement marin au Cap-Vert*, Rapport de recherche IUCN-IRD, Décembre 2016, 75 p.

- Commission européenne, « Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne », Rapport annuel 2016, Bruxelles le 6 juillet 2017, COM (2017) 370 final, 38 p.
- Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Evaluation des programmes de mesures des Etats membres au titre de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », Bruxelles, le 31.07.2018, COM(2018) 562 final.
- Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing Member States programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive, Brussels, 31.7.2018, SWD/2018/393 final.
- Delnoy Michel, « La conformité juridique de la Directive E.I.E à la Convention Aarhus », Conference for the 25th anniversary of the EIA Directive : Success- Failures- Perspective, Leuven, Belgium 18-19 nov. 2010, texte publié sur le site <http://ec.europa.eu/environment/eia/conference.htm>.
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, « Rapport d'évaluation environnementale, Projet de stratégie de façade maritime Méditerranée », Ministère de la transition écologique et solidaire, mars 2019, 67 p.
- Direction générale des affaires maritimes et de la pêche, *La politique commune de la pêche en chiffres. Données statistiques de base : édition 2018*, Commission européenne 2019, 52 p.
- Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, *Legal aspects of marine spatial planning-Summary report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, 20 p.
- Dudley Nigel, "Guidelines for applying Protected Areas Management Categories", Gland, Switzerland: IUCN, 2008, 86 p.
- Ehler Charles, Douvère Fanny, *Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management*, Commission Océanographique Intergouvernementale (COI-UNESCO), Paris, 2009, 99 p.
- Gabinete de Estados e Planeamento (GEP), *Plano de gestao dos recursos da pesca*, Praia (Cabo Verde), Direcção General das Pescas – Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas, 228 p.
- Göke Cordula, Lamp Jochen, "Case study: systematic site selection for offshore wind power with Marxan in the pilot area Pomeranian Bight", Balt SeaPlan Report 29, Baltic Sea Region, Programme 2007-2013, Rostock, 2012, 32 p.
- Gouvernement de la République du Sénégal, *Plan Sénégal Emergent pour la période 2014-2018*, 167 p.
- Hulot Nicolas, *Fin de la concertation préalable sur l'avenir de la mer et du littoral*, Communiqué presse, Ministère de la transition écologique et solidaire, Paris, 24 avril 2018, 3 p.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), « Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA: Brasil 2013 », Diretoria de Qualidade Ambiental – Brasília: IBAMA, 2013, 268 p.

- Intergovernmental Oceanographic Commission (COI-UNESCO), European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, The 2nd International Conference on Marine/Maritime Spatial Planning, 15-17 March 2017, UNESCO, Paris, France, 2017, IOC/2017/WR/279, 48 p.
- The Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO (IOC/UNESCO) and the Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries of the European Commission (DG MARE), “Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide (MSP)”, Conference Conclusions, 2nd International conference on Marine/ Maritime spatial planning, 15-17 march 2017, Paris, UUNESCO,
- Kane Alioune, « Programme d’action pour la protection du milieu marin contre les pollutions dues aux activités terrestres : le cas du Sénégal », Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2014, 51 p.
- Kloff Sandra., et Wicks Clive, « Gestion environnementale de l'exploitation de pétrole offshore et du transport maritime pétrolier », Fondation internationale du Banc d'Arguin, 2005, 80 p.
- Kulsum Ahmed, Mercier Jean Roger, Verheem Rob, "*Strategic Environmental Assessment-Concept and Practice*", Environment Strategy Notes, No. 14. Washington DC World Bank, 2005, 219 p.
- Lessa Rosangela P. et al., *Programa de avaliação do potencial sustentável dos recursos vivos da zona econômica exclusiva – revizee sub-comitê regional nordeste – score – NE. Dinâmica das Frotas Pesqueiras da Região Nordeste do Brasil. Análise das principais pescarias*, Universidade federal rural de Pernambuco, 2004, vol.1, 131 p.
- Maes Frank, Cliquet An, Seys Jan, Meire Patrick, Offringa Henk, Limited atlas of the Belgian part of the North Sea. Federal Office for Scientific, Technical and Cultural Affairs, Bruxelles, 2000, 31 p.
- Ministère de l’Energie et du Développement des Energies Renouvelables, « Plan d’Actions National des Energies Renouvelables (PANER) du Sénégal, période 2015-2020-2030 », 2015, 91 p.
- Ministère de l’environnement et du Développement durable (Sénégal), « Cinquième rapport national sur la mise en œuvre de la convention internationale sur la diversité biologique », mars 2014, 105 p.
- Ministère de la transition écologique et solidaire, Direction interrégionale de la mer Nord Atlantique-Manche Ouest, Stratégie de façade maritime. Document stratégique de la façade Nord Atlantique –Manche Ouest, Préfecture maritime de l’Atlantique, 4 juin 2019, 45 p.
- Ministère de la transition écologique et solidarité, « Enseignement tirés de la concertation du public », Concertation préalable du public sur les stratégies de façade maritime 26 janvier 2018-25 mars 2018, 60 p.
- Ministério do Ambiente Agricultura e Pescas Direcção Geral do Ambiente, « Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Cabo Verde –2004 », Décembre 2004, 228 p.
- Ministério do meio ambiente, « Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II, Fase 2, 2009 – 2014 », 2004, 70 p.

- Ministério do Meio Ambiente-MMA, « Avaliação ambiental estratégica », Brasília : Ministério do Meio Ambiente-MMA/ Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos-SQA, 2002, 92 p.
- Nations Unies, Rapport Conférence des Nations Unies sur le développement durable, « Rio +20 », du 19 juin 2012, document A/CONF.216/L.1.
- Niasse Mamadou L. et Seck Mandieng, « L'accapement des ressources marines ouest africaines : sociétés mixtes de façade et licences de complaisance. Expérience du Sénégal et de la Mauritanie ». Etude réalisée pour le service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement (EED), 2011, 32 p.
- Pelloté Fabrice, Clergeau Philippe, Pascal Michel et al., « Principales espèces exotiques envahissantes en Bretagne : écologie, histoire, impacts », Observatoire de l'environnement en Bretagne (OEB), 2019, 231 p.
- Piquart Michel, *Perspectives Pour l'aménagement Du Littoral Français*, La Documentation Française, 1974, 266 p.
- Rapport du Sommet mondial pour le développement durable du 26 août au 4 septembre 2002 Johannesburg (Afrique du Sud), document, A/Conf.199/20, 189 p.
- Rapport français d'application de la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires- Ministère de l'environnement, 2005, 82 p.
- Rapport Spécial du GIEC Réchauffement à 1,5°C, Office for climate education, octobre 2018, 24 p.
- Rapport spécial sur les liens entre le changement climatique, les océans et la cryosphère, septembre 2019, à paraître.
- Relatório de Qualidade Ambiental 2018, Secretaria do Meio Ambiente Coordenadoria de Planejamento Ambiental, 1^{èra} Ed. 2018, Sao Paulo, 380 p.
- Sadler Barry, "International study of the effectiveness of environmental assessment: final report: environmental assessment in a changing world: evaluating practice to improve performance", Minister of Supply and Services Canada, 1996, 248 p.
- Sauvé Jean-Marc, « Consulter autrement, participer effectivement », Discours du 24 janvier 2012, à l'occasion du colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011 le 20 janvier 2012.
- Secretaria Executiva – Secex-Departamento de Coordenação do Sisnama – DSis, "Programa Nacional do Meio Ambiente II PNMA II - Fase 2-2009 – 2012, Brasília, Julho 2009, 17 p.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity and the Scientific and Technical Advisory Panel—GEF "Marine Spatial Planning in the Context of the Convention on Biological Diversity: A study carried out in response to CBD COP 10 decision X/29", Montreal, Technical Series, 2012, n°68, 44p.
- Segundo Plano de Acção Aacional para o Ambiente- PANA II, Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas, Gabinete de Estudos e Planeamento, Praia 2004, 68 p.

- Serbutoviez Sylvain, *Nouvelle découverte de pétrole et Gaz*, note de synthèse colloque Panorama du 8 février 2018, Institut français du Pétrole et Energies Nouvelles (IFPEN), Rueil-Malmaison, <https://www.ifpenergiesnouvelles.fr/article/nouvelles-decouvertes-petrole-et-gaz-2018>
- Sheate William et al., “relationship between EIA and SEA Directives”, *final report to European Commission*, 2005, 113 p.
- Stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans-horizon 2050 (Stratégie AIM 2050), adoptée le 6 décembre 2012, lors du 5^{ème} Atelier intersectoriels des experts maritimes de l’Union africaine, 35 p.
- *Stratégie nationale pour la mer et le littoral- Objectifs de long terme*, Ministère de la transition écologique et solidaire, 2017, 55 p.
- Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, “Synthesis on the experience and use of marine spatial planning”, Montreal, 2 April 2012, UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18.
- The European Wind Energy Association (EWEA), *The European offshore wind industry - key trends and statistics 2015*, Report February 2016, 23 p.
- UNEP-WCMC, « Liste des Nations Unies des aires protégées 2018 Supplément sur l’efficacité de la gestion des aires protégées », UNEP-WCMC : Cambridge, Royaume-Uni, 2018, 72p., p. 40-42.
- Union africaine, « Agenda 2063. Un Cadre stratégique partagé pour une croissance inclusive et un développement durable et une Stratégie globale pour optimiser l’utilisation des ressources de l’Afrique au profit de tous les Africains », adopté le 26 mai 2013 lors de la Déclaration solennelle sur le cinquantième anniversaire de l’OUA/UA, 227 p.
- United Nation Environment Programme, “Programme performance report 2018”, March 2019, 67 p.
- United Nation, « Lima vision for a regional instrument on access rights relating to the environment », Lima, 30-31 october 2013, 4 p.
- United Nations, “Report of the first meetings of the focal points appointed by the governments of signatory countries of the declaration on the application of principle 10 of the Rio Declaration on environment and development in Latin America and Caribbean”, Santiago (Chili) 6 and 7 November 2012, document LC/L.3565, 16 p.
- United Nations, “Report of the ninth meeting of the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean”, 18 May 2018, document LC/CNP10.6/3, 28 p.
- Vermulm H.J et Giamas D. M. T, « Compilação das principais normas de pesca para o estado de São Paulo », Textos Técnicos, Instituto de Pesca (Sao Paulo), 2013, 20 p.

PRINCIPAUX TEXTES OFFICIELS REFERENCES DANS LA THESE

-Déclarations et Conventions internationales

- Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs, signé le 4 Août 1995 à New York, entré en vigueur le 11 décembre 2001.
- Accord sur les mesures de ressort de l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non règlementée, du 22 novembre 2009, adopté à Rome et entré en vigueur le 5 juillet 2016.
- Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion du 29 novembre 1993, adopté à Rome entré en vigueur le 24 avril 2003.
- Charte mondiale de la nature adoptée par les Nations Unies le 28 octobre 1982.
- Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel signée à Paris le 23 novembre 1972, entrée en vigueur le 17 décembre 1975.
- Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, signée le 25 février 1991, entrée en vigueur le 10 septembre 1997.
- Convention de Bruxelles de 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par hydrocarbures du 29 novembre 1969, entrée 6 mai 1975.
- Convention de Londres 20 octobre 1972 sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer (COLREG), entrée en vigueur le 15 juillet 1977.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer le 25 octobre 1984, entrée en vigueur le 16 novembre 1994.
- Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), adoptée le 1^{er} novembre 1974, entrée en vigueur le 25 mai 1980.
- Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires du 15 mai 2009 à Hong Kong, pas encore en vigueur.
- Convention internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique adoptée à Rio de Janeiro le 14 mai 1966, entrée en vigueur le 21 mars 1969.
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) telle que modifiée par le Protocole de 1978 (MARPOL 73/78) du 17 février 1978, Londres, entrée en vigueur le 2 octobre 1983.
- Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, adoptée le 2 novembre 1973, entrée en vigueur le 2 octobre 1983
- Convention internationale pour la protection des oiseaux, signée à Paris le 18 octobre 1952, entrée en vigueur le 17 janvier 1963.

- Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (Convention BWM), adoptée le 13 février 2004, entrée en vigueur le 8 septembre 2017.
- Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, adoptée le 30 novembre 1990 à Londres, entrée en vigueur le 13 mai 1995.
- Convention internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, adoptée le 5 octobre 2001 à Londres, entrée en vigueur le 17 septembre 2008.
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979, signée à Bern et entrée en vigueur le 1^{er} juin 1982.
- Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention Ramsar), adoptée le 2 février 1971, entrée en vigueur le 21 décembre 1975.
- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus) du 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001.
- Convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, signée le 20 mai 1980 à Canberra (Australie), entrée en vigueur le 7 Avril 1982.
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée le 23 juin 1979 à Bonn (Convention de Bonn), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983.
- Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, signée à Rio et entrée en vigueur le 29 décembre 1993.
- Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, signée le 29 décembre 1972 à Londres, en vigueur le 30 Août 1975. Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, adopté le 7 novembre 1996 à Londres, en vigueur le 24 mars 2006.
- Déclaration de Stockholm de 1972, issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement réunie du 5 au 16 juin 1972.
- Protocole à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Protocole de Kiev), signé le 21 mai 2003 à Kiev (Ukraine), entré en vigueur le 11 juillet 2010.
- Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé le 16 septembre 1987 à Montréal (Canada), entré en vigueur le 1 janvier 1989.
- Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé le 16 septembre 1987 à Montréal (Canada), entré en vigueur le 1 janvier 1989.
- Protocole sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, adopté le 15 mars 2000 à Londres, entrée en vigueur le 14 juin 2007.

-Conventions régionales

- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée à Nairobi le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986.
- Charte d'Addis Abeba du 25 mai 1963 créant l'Organisation de l'Union Africaine.
- Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 15 septembre 1968 signée à Alger et entrée en vigueur le 16 juillet 1969.
- Convention concernant la coopération des Etats africains riverains de l'océan Atlantique adoptée à Dakar le 5 juillet 1991 et entrée en vigueur le 11 Août 1995.
- Convention pour la protection de la Méditerranée contre la pollution adoptée à Paris le 16 février 1976 à Barcelone et entrée en vigueur le 12 février 1978. .
- Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique, adoptée à Helsinki le 22 mars 1974 puis entrée en vigueur le 3 mai 1980.
- Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est, adoptée le 22 septembre 1992.
- Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud, (Convention d'Abidjan) adoptée le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte d'Ivoire), entrée en vigueur le 05 mai 1984.
- Le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, signé le 23 mars 1981 à Abidjan (Côte d'Ivoire), entrée en vigueur le 5 août 1984,
- Le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier de la région de l'Afrique Occidentale, Centrale et Australe contre la pollution due aux sources et activités terrestres, adopté le 22 juin 2012 à Abidjan, non en vigueur.
- Le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif à la gestion concertée et durable des écosystèmes de mangroves de la côte Atlantique de la région d'Afrique de l'ouest, du centre, signé le 3 juillet 2019 à Abidjan, non en vigueur.
- Le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan relatif aux normes et standards environnementaux applicables en matière d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière offshore signé le 3 juillet 2019 à Abidjan, non en vigueur.
- Le Protocole additionnel à la Convention d'Abidjan sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières, signé le 3 juillet 2019 à Abidjan, non en vigueur.
- Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, traitant des droits économiques sociaux et culturels (Protocole de San Salvador), adopté le 17 novembre 1988 à San Salvador, entré en vigueur le 16 novembre 1999.

- Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, du 21 janvier 2008, signé à Madrid, entré en vigueur en novembre 2010.

-Union européenne

- Accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République fédérative du Brésil.
- Charte européenne du littoral adoptée le 8 octobre 1981 à Cannes et approuvée par la Communauté économique européenne par une Résolution du Parlement européen, n°C 182 du 19 juillet 1982.
- Communication de la Commission - Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne, COM/2008/0791 final.
- Communication de la Commission - Rapport au Parlement européen et au Conseil : évaluation de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Europe, du 7 juin 2007, COM/2007/0308 final, JOUE C 191 du 17.8.2007.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - *Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin*, du 24 octobre 2005, COM/2005/0504 final.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières du 31 octobre 1995, COM (1995) 511.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 27 juin 2007- Du Caire à Lisbonne - Le partenariat stratégique UE-Afrique, COM (2007) 357.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil connaissance du milieu marin 2020 Données et observations relatives au milieu marin en vue d'une croissance intelligente et durable, du 9 septembre 2010, COM/2010/0461 final.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Conclusions de la consultation sur une politique maritime européenne, COM (2007) 575 final, du 10 octobre 2007.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018, COM/2009/0008 final, du 21.1.2009.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018*, COM/2009/0008 final, du 21.1.2009.
- Communication de la Commission, Analyse d'impact (SWD(2013) 65, SWD(2013) 64 (résumé)) relative à une proposition de la Commission de directive du Parlement

européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (COM(2013)0133).

- Communication de la Commission, Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, du 3 mars 2010, COM (2010), 2020.
- Décision (UE) n°2017/848 de la Commission du 17 mai 2017 établissant des critères et des normes méthodologiques applicables au bon état écologique des eaux marines ainsi que des spécifications et des méthodes normalisées de surveillance et d'évaluation.
- Décision (UE) n°93/619/CE de la Commission, du 19 novembre 1993, relative à l'institution d'un comité scientifique, technique et économique de la pêche, JO L 297 du 2.12.1993.
- Décision n°2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, JOUE n° L 124 du 17 mai 2005.
- Directive (UE) 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, JOL 132 du 21.5.2016
- Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JO L 332 du 28.10.2000.
- Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. JOCE L 327 du 22.12.2000.
- Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE L 197, 21.7.2001.
- Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, JOCE L 156 du 25.6.2003.
- Directive 2003/4/CE du prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil. JOCE L 156 du 25.6.2003.
- Directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions, JOC L 255 du 30.9.2005.
- Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JO L 108 du 25.4.2007, p.1-14.

- Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JOCE L 164, du 25.6.2008.
- Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégique pour le milieu marin) JOUE L164 du 25.06.2008, p.19.
- Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOUE L 20 du 26.1.2010.
- Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JOL 140, du 5.6.2009.
- Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil. *JOUE L 140 du 5.6.2009.*
- Directive 2011/92/UE, du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOUE L 26, 28.1.2012.
- Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. JOUE L 124 du 25.4.2014.
- Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE L 257, 28.8.2014, p.135-145.
- Directive 79/409/CEE du 2 avril 1979, directive dite « oiseaux », JOCE L 103 du 25.4.1979.
- Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 103, du 25 avril 1979, p.1-18.
- Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175, du 5 Juillet 1985, modifiée par la Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, JOCE n° L 73, 14 mars 1997.
- Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206, du 22 juillet 1992, p.7.
- Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JOCE L 257 du 10.10.1996.
- Commission européenne, *EU Marine Strategy. The story behind the Strategy, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2006, 32 p.*

- Livre Blanc, *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM/2001/0144 final.
- Livre Vert, Réforme de la politique commune de la pêche, COM (2009) du 22 avril 2009.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, COM/2013/0133 final-2013/0074 (COD), (non en vigueur).
- Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JOCE L148, du 06/06/2002.
- Règlement (CE) n°101/76 du Conseil du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE L 20, du 28 janvier 1976.
- Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JO L 31 du 1.2.2002.
- Règlement (CE) n°2141/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, JOCE L 236 du 27 octobre 1970.
- Règlement (CE) n°2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JOUE L 358 du 31 décembre 2002.
- Règlement (CE) n°782/2003 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2003 interdisant les composés organostanniques sur les navires, JO L 115 du 9.5.2003.
- Règlement (UE) n°2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et modifiant la Directive 2009/16/CE, JOL 123 du 19.5.2015.
- Règlement (UE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, JOUE L 309 du 24.11.2009.
- Règlement (UE) n°1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009, instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, JOUE L 343/1 du 22 décembre 2009.
- Règlement (UE) n°1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, JOUE L354 du 28 décembre 2013.
- Règlement (UE) n°377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n ° 911/2010, JOUE L122, 24-04,2014.

-Sénégal

- Accord de gestion et de coopération entre le Gouvernement de la République du Sénégal et le Gouvernement de la République de la Guinée-Bissau du 14 octobre 1993, entrée en vigueur le 21 Décembre 1995.
- Traité portant délimitation des frontières maritimes avec la République de Gambie, signé à Banjul, le 4 juin 1975, entré en vigueur le 27 août 1976.
- Traité sur la délimitation de la frontière maritime avec la République du Cap-Vert, signé à Dakar le 17 février 1993 et ratifié le 1er octobre 1993.
- Traité sur la délimitation de la frontière maritime entre la République islamique de Mauritanie et la République du Cap-Vert, signé le 19 Septembre 2003 à Praia (Cap-Vert), non encore en vigueur.
- Loi n°76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat, J.O. du 20 juillet 1976, p.118.
- Loi n°85-14 du 25 février 1985 portant délimitation de la mer territoriale, de la zone contiguë et du plateau continental
- Loi n°98-05 du 08 janvier 1998 portant Code pétrolier, J.O, n°5786 du 21 février 1998, 1998-02-21, pp. 121-129.
- Loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, JO du Sénégal du 10 mars 2001, n°5972, pp.115-130.
- Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales, J.O. 6765 du 28 décembre 2013.
- Loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime, JO du Sénégal du 14 janvier 2016.
- Loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime, J.O. du Sénégal du 14 janvier 2016.
- Loi n°2019-03 du 1er février 2019, portant Code pétrolier 2019, J.O. 7160 du 9 février 2019.
- Décret n°2014-880 du 22 juillet 2014 relatif aux attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement Durable, J.O. 6847 du 02 mai 2015.
- Décret n°2016-1804 du 22 novembre 2016 portant application de la loi n°2015-18 du 13 juillet 2015 portant Code de la pêche maritime, J.O.6980 du 17 décembre 2016.
- Décret n°2017-1582 du 13 septembre 2017 relatif aux attributions du Ministre de la Pêche et de l'Economie Maritime.

-Cap-Vert

- Decreto de 21 de Junho de 1911, na pesca de esponja, B.O n°29 de 22.7.1911
- Decreto-Legislativo n°14/97 de 1 de Julho 1997, Lei de Bases da Política do Ambiente, B.O, n°25, Série I.
- Decreto-Lei n°53/2005 de 8 Agosto 2005, B.O n° 32 de 8 Agosto de 2005.
- Decreto-Lei n°81/2005 de 5 dezembro 2005, estabelece a criação do Sistema de Informação Ambiental (SIA) e o seu regime jurídico, BO n°49, série 1.
- Decreto-Lei n°29/2006 de 6 de Março 2006, avaliação de impactos ambientais, B.O, n°10, Série I.
- Decreto-Legislativo n°14/2010 de 15 de novembro Aprova o Código Marítimo de Cabo Verde, B. O n° 44, Série I.
- Decreto-Lei n°2/2015 de 9 de Outubro 2015, principios gerais da politica de aproveitamento sustentavel dos recursos haliêuticos, B.O n°59 de 9 de Outubro de 2015.
- Decreto-lei n°14/2016 de 1 março 2016, Institui o processo de elaboração e implementação dos planos de ordenamento da orla costeira e do mar adjacente, B.O n°12, Série 403.
- Resolução n°14/2013 de 11 de Fevereiro, cria o Conselho Estratégico do Cluster do Mar (CECM), B.O da República de Cabo Verde n°9, Serie I, p. 243-247.
- Portaria °52/2005 de 19 Setembro 2005, B.O n°38 de 19 de setembro de 2005, p. 1026.

-Brésil

- Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, adopté à Escazú (Costa Rica), le 4 mars 2018, ouvert à la signature au Siège des Nations Unies à New York, le 27 septembre 2018, non encore en vigueur.
- Lei n° 8.617 de 4 de Janeiro de 1993 Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências, D.O.U, de 5.1. 1993.
- Lei complementar n°140, de 8 de dezembro de 2011, Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, DOU de 9.12.2011.
- Lei n°11.959, de 29 de junho de 2009, Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do

Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências, DOU de 30.6.2009 e retificado em 9.7.2009.

- Lei nº14.258, de 23 de dezembro de 2010, Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências, Palácio do campo das princesas, em 23 de dezembro de 2010.
- Lei nº6.938 de 31 de agosto de 1981, Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, DOU de 2.9.1981.
- Lei nº69/VII/2010, de 16 agosto 2010, estabeleceu-se o quadro da descentralização administrativa, B.O, nº31, Serie I.
- Lei nº7.347 de 24 de julho de 1985, Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências, DOU de 25.7.1985.
- Lei nº7.661, de 16 de maio de 1988, Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências, D.O.U de 18.05.1998.
- Lei nº9.985, de 18 de julho de 2000, Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, D.O.U de 19. 07. 2000.
- Decreto-Lei nº221, de 28 de Fevereiro de 1967, Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências, DOU de 28.2.1967.
- Decreto nº4.297, de 10 de julho de 2002, Regulamenta o art. 9o, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências, DOU de 11.07.2002.
- Decreto nº4.810, du 19 août 2003, Estabelece normas para operação de pesqueiras nas zonas brasileiras de pesca, alto mar e por meio de acordos internacionais, e dá outras providências, DOU du 20 août 2003.
- Decreto nº5.300 de 7 de dezembro de 2004 Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências, D.O.U. de 8.12.2004.
- Decreto nº5.377 de 23 fevereiro de 2005, Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar-PNRM, DOU de 24. 2.2005.
- Decreto nº6.666 de 27 de novembro de 2008, Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências, publié le 28 novembre 2008.
- Decreto nº9.312, de 19 de Março de 2018, cria a area e protecao ambiental do arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o monumento natural das ilhas de Trindade et Martim Vaz e do Monte Columbia, DOU de 20.3.2018.

- Decreto nº9.313, de 19 de Março de 2018, cria a área de proteção ambiental do arquipélago de São Pedro e São Paulo e o monumento natural do arquipélago de São Pedro e São Paulo, DOU de 19.03.2018.
- Decreto nº9.672, de 2 de janeiro de 2019, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, DOU de 2.01.2019.

-Etat du Permambouc

- Lei nº 9.931, de 11 de dezembro de 1986, define como áreas de proteção ambiental as reservas biológicas constituídas pelas áreas estuarinas do Estado de Pernambuco, JO de 11 de dezembro de 1986.
- Lei nº 10.826, de 12 de novembro de 1992, modifica o Anexo II da Lei nº 9.931, de 11 de dezembro de 1986, e dá outras providências, JO de 12 de novembro de 1992.
- Lei nº 14.258, de 23 de dezembro de 2010 Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e dá outras providências, JO de 23.12.2010.
- Lei nº 15.590, de 21 de setembro de 2015, institui a Política da pesca artesanal no estado de Pernambuco, publicado em 21 de setembro 2015.
- Decreto nº 92.755, de 5 de junho de 1986, declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências, DOU de 6 de junho de 1986.
- Decreto nº 19.635, de 13 de março de 1997 Declara como Área de Proteção Ambiental a região situada nos municípios de Sirinhaém, Rio Formoso, Tamandaré e Barreiros, e dá outras providências, JO de 13 de março de 1997.
- Decreto nº 32.488, de 17 de outubro de 2008, declara como Área de Proteção Ambiental – APA a região que compreende os Municípios de Itamaracá e Itapissuma e parte do Município de Goiana, e dá outras providências, JO de 17 de outubro de 2008.
- Decreto nº 39.939, de 11 de outubro de 2013, cria o Parque Eco Turístico e de Desenvolvimento Sustentável da Cachoeira do Urubu, localizado no Município de Primavera, neste Estado, JO de 11 de outubro 2013.
- Decreto nº 45.396, de 29 de novembro de 2017, Regulamenta a execução da Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco, instituída pela Lei nº 15.590, de 21 de setembro de 2015 (non publié au journal officiel).
- Decreto nº 46.052, de 23 de maio de 2018, declara como Área de Proteção Ambiental (APA) a área marinha compreendida entre o estuário do Rio Maracáipe, no município de Ipojuca, e os limites da APA de Guadalupe e da APA Costa dos Corais, no município de Tamandaré, no Litoral Sul do Estado de Pernambuco, JO de 23 de maio de 2018.

-Etat de Sao-Paulo

- Lei nº 997, de 31 de maio de 1976 (Atualizada até a Lei nº 9.477, de 30 de dezembro de 1996), dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente, JO de 31 de maio de 1976.
- Lei nº 11.221, de 24 de julho de 2002, dispõe sobre a pesca em águas superficiais de domínio do Estado e dá outras providências, JO. de 25 de julho de 2002.
- Lei nº 10.019, de 03 de julho de 1998, dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, JO de 3-07-1998.
- Lei nº 11.165, de 27 de junho de 2002, institui o Código de Pesca e Aquicultura do Estado (Sao Paulo), Publicado em 27 de junho de 2002.
- Decreto nº 62.913, de 8 de novembro de 2017, dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, e dá providências correlatas, JO de 8 de novembro de 2017.
- Decreto nº 53.528, de 8 de outubro de 2008, cria o Mosaico das Ilhas e Áreas Marinhas Protegidas do Litoral Paulista, e dá providências correlatas, JO. de 8 de outubro de 2008.
- Decreto nº 58.996, de 25 de março de 2013, dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista e dá providências correlatas, de 26 de março de 2013.
- Decreto nº 62.913, de 8 de novembro de 2017, dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, e dá providências correlatas, JO de 9 de novembro de 2017.

JURISPRUDENCES

-Union Européenne

- Affaires jointes C-404/12 P et C-405/12 P, Conseil et Commission c/ Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe, du 13 juin 2015, Rec. 2015 :5.
- Affaire 25/59, arrêt du 15 juillet 1960, *Pays-Bas / Haute Autorité*, Rec. 1960 :34.
- Affaire C-240/83, Arrêt de la Cour du 7 février 1985, Procureur de la République contre Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), Rec. 1985, p.531.
- Affaire C-355/90 du 2 août 1993, Commission c/Royaume d'Espagne, Rec. 1993 I-04221.
- Affaire C-61/94, du 10 septembre 1996, Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne, Rec. 1996 I-03989.
- Affaire C-72/95 du 24 octobre 1996, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. C. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Rec. 1996 I-05403.
- Affaire C-61/18, Ordonnance de radiation de la CJUE, du 26 mars 2018, *Commission v. Bulgarie*, JOUE C 341 du 24.09.2018.
- Affaire C-304/02, arrêt du 12 juillet 2005, Commission c. France, Rec. 2005 I-06263.
- Affaire C-344/04, du 10 janvier 2006, International Air Transport Association, European Low Fares Airline Association, c/ Department for Transport, Rec. 2006 I-00403.
- Affaire C-311/04, du 12 janvier 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV c/ Inspecteur der Belastingdienst – Douane district Rotterdam, Rec. 2006 I-00609.
- Affaire C-486/04 du 23 novembre 2006, Commission/Italie, Rec. 2006 I-11025.
- Affaire C-308/06, du 3 juin 2008, International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) et autres c/ Secretary of State for Transport, Rec. 2008 I-04057.
- Affaire C-75/08 du 30 avril 2009, The Queen, à la demande de Christopher Mellor contre Secretary of State for Communities and Local Government, Rec. 2009 I-03799.
- Affaire C-241/08, du 4 mars 2010, Commission européenne c/ République française,
- Affaire C-416/10, arrêt du 15 janvier 2013, Jozef Križan c/ Slovenská inšpekcia životného prostredia, Rec. 2013 :8.
- Affaire C-463/11, du 18 avril 2013, L. c/ M, Rec. 2013 :247.
- Affaire C-533/11, arrêt du 17 octobre 2013, Commission européenne c. Royaume de Belgique, Rec. 2013 :659.
- Affaire C-290/15 du 27 octobre 2016, Patrice D'Oultremont e.a. c/ Région wallonne, Rec. 2016 :816.

- Affaire C-442/14, arrêt du 23 novembre 2016, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting, Rec. 2016 :890.
- Affaire C-61/18, Recours introduit le 31 janvier 2018- Commission/ République de Bulgarie, JOUE 112, 26.3.2018, p. 25–26.

-France

- CE, Arrêt du 22 mai 1996, Société Stamm Beton AG, requête n° 119538.
- CE, 6^{ème} et 1^{ère} Sous-Section réunies, Arrêt du 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et la fédération nationale SOS environnement*, requête n° 256511, Recueil Lebon, p.730.
- CE, 20 avril 2005, Société Bouygues Télécom, recueil Lebon, n°248233.
- CE, 6^{ème} chambre, Arrêt du 8 octobre 2012, Commune d'Illats, requête n° 338760.
- CE, 6^{ème} Chambres réunies, du 18 décembre 2017, Association Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise (ROSO) et le petit rapport mesnilois, requête n° 395216, Recueil Lebon, p. 847.
- Cour Administrative d'Appel de Douai, 2^{ème} Chambre, Arrêt n°96DA10942, du 9 décembre 1999, Société Lefèvre Surgelés SA.
- Ordonnance des référés du 23 novembre 2017, rendue par le Tribunal Administratif de Nice, Association Générations Futures, Requête n° 1704690 du 27 octobre 2017.

-Tribunal International du Droit de la Mer (TDIM)

- T.I.D.M, Navire « *Virginia G* » (Panama c. Guinée Bissau), du 14 avril 2014, affaire n°19, Recueil 2014, p.4.

-Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH)

- CIDH, Arrêt Claude Reyes et autres c/Chili, Sentence du 19 septembre 2006.

-Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP)

- CADHP, Arrêt n°155/96, Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigéria. Affaire du 27 octobre 2001.

ANNEXES

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

www.au.int/maritime

Annexe C: Plan de mise en œuvre



STRATÉGIE AFRICAINE INTEGRÉE POUR LES MERS ET LES OCÉANS HORIZON- 2050

(STRATÉGIE AIM2050®)*

«Ensemble, naviguons dans le futur... dès maintenant! Gardez un œil sur www.au.int/maritime, et naviguez avec nous sur Twitter et Facebook en arabe, anglais, français, portugais et... kiswahili. Bon vent! »

(Email de fin d'année envoyé le 16 décembre 2011, par S.E.M. Erastus Mwencha, Vice-président de la Commission de l'UA, à tous le personnel à travers le monde, tous les Etats membres et tous les partenaires.)

INTRODUCTION

Le présent plan d'action d'opérationnalisation de la Stratégie africaine intégrée Horizon-2050 (Stratégie AIM 2050) a été adopté au siège de l'Union africaine (UA) à Addis-Abeba, Éthiopie, le 6 décembre 2012, par la 2^{ème} Conférence des ministres africains en charge des questions maritimes connexes* organisée par l'Union africaine, consécutive au 5^{ème} Atelier intersectoriel des experts maritimes africains, tenu les 3 et 4 décembre 2012, et à la réunion intersectorielle de haut niveau des cadres supérieurs africains qui a eu lieu le 5 décembre 2012.

Ce document constitue une feuille de route visant essentiellement à définir les objectifs globaux poursuivis en vue de l'amélioration de l'économie bleue de l'Afrique, les principales activités ou actions identifiées pour la réalisation de ces objectifs, les moyens pour y arriver, les structures pilotes et autres institutions chargées de la mise en œuvre des activités décrites dans le Plan d'action. Les objectifs englobent les projections pour de nouvelles institutions et structures, la création de richesses et le développement des ressources humaines, ainsi que le renforcement des capacités pour la gouvernance maritime. Certaines activités ont déjà été exécutées (ou sont en cours) par les parties responsables. Le Plan d'action fera l'objet d'un examen et d'une mise à jour sur une base triennale.

Pour l'instant, l'incidence financière du Plan d'action ne peut être estimée avec précision. Toutefois, cette budgétisation devra être effectuée avant la mise en œuvre de chacune des activités programmées et jugées nécessaires.

La Commission de l'Union africaine restera le principal organe de coordination pour faciliter la mise en œuvre du Plan d'action.

« Nous adhérons sans réserve à cette initiative extrêmement importante, et tenons à assurer la Commission de notre entière collaboration. Nous invitons en outre toutes les parties prenantes à soutenir ce projet en particulier, qui va améliorer les normes mondiales de sécurité et qui fera du bien aux générations futures d'Africains. »

(Ministres et chefs de délégation ayant pris part à la 1^{ère} Conférence des ministres africains en charge des questions maritimes connexes, Addis-Abeba, Ethiopie, 21 avril 2012).

* Ministres, Membres de gouvernement de tous les États membres en charge de l'un des secteurs liés au domaine maritime de l'Afrique, tels que ceux de l'énergie, de l'économie, de l'eau, des ressources halieutiques, de la justice/droit, du plan et du développement, du tourisme, de la sûreté, de la sécurité, des affaires sociales, de la lutte contre la drogue, de la pêche, du transport, des ports et de l'infrastructure maritime, du commerce, de l'emploi, de l'environnement marin, du changement climatique, du pétrole, du gaz et de l'industrie minière, de la recherche scientifiques.

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
A.S. Gestion de la Stratégie AIM 2050	1. Elaborer une Stratégie AIM	Elaborer une Stratégie AIM	UA	Etats membres	Stratégie approuvée par l'UA	2013
		Présenter la Stratégie AIM approuvée et sensibiliser des parties prenantes	UA	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	Adhésion des partenaires (aux niveaux continental, régional & Sous-régional)	2013
		Présenter la Stratégie AIM approuvée et sensibiliser des parties prenantes	UA	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées, et partenaires stratégiques	Tenue de la Conférence inaugurale africaine sur la sécurité maritime et le développement	2015
		Créer des structures spécialisées de gestion	UA	Comités concernés	Structures créées	2013
	2. Bâtir une synergie entre les Etats	Encourager la formulation d'une stratégie maritime régionale/nationale	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	Comités concernés	Stratégie maritime régionale/nationale formulée	2018

COURT TERME (2013 - 2018)						
Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
		Mobiliser les ressources de mise en œuvre	UA, Etats membres, Parties prenantes	Donateurs, industries maritimes, etc.	Programmes financés	En continu
	3. Exécution du plan de travail à court terme	Elaboration d'un plan de travail	UA Comité concerné	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	Plan de travail approuvé	2013
		exécution du plan de travail de court terme	Tous	UA	Plan de travail réalisé et objectifs atteints	2018
		Suivi de la mise en œuvre des programmes AIM	UA	Comités concernés	Rapport annuel de suivi	Annuel
		Evaluation d'impact du plan de travail	UA	Comités concernés	Rapport d'évaluation d'impact à court terme	2018
B.S. Elaborer un programme de gouvernance maritime	1. Assurer la sécurité et la sûreté des systèmes de transport maritime	Procéder à un état des lieux de la gouvernance maritime à travers les Etats membres	UA, Comités techniques concernés	Etats membres, Institutions régionales spécialisées	Meilleure compréhension des défis et opportunités pour la gouvernance	2018
		Renforcer les capacités de contrôle par l'Etat du pavillon et l'Etat du port (y compris l'accession aux MoU d'Abuja, de l'Océan Indien et Méditerranéen, et le Code de conduite de Djibouti	UA, Etats membres	OMI, CER, MR, Institutions régionales spécialisées	Amélioration de l'inspection par l'Etat du pavillon et du contrôle par l'Etat du port	2018

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
		Appui aux Etats membres pour l'adoption et la ratification des Traités maritimes internationaux	UA, Etats membres	OMI, CER, MR, Institutions régionales spécialisées	Nombre accru des Etats membres qui adhèrent	2018
		Promouvoir et encourager mise en œuvre de la Charte africaine des transports maritimes,	UA, Etats membres	OMI, CER, MR, Institutions régionales spécialisées	mise en œuvre de la CATM	2013
		Promouvoir la coopération avec les pays non UA, les régions ou blocs, sur l'échange d'information et la condamnation des actes illégaux contre les navires	UA, Etats membres	Institutions régionales maritimes et blocs	Accords de coopération établis	2013
	2. Créer des zones maritimes exclusives en Afrique (CEMZA)	Mener des études sur l'établissement des CEMZA	UA	CER, MR, États membres	Rapport sur l'étude relative à l'établissement des CEMZA	2018
	3. Protéger les populations, y compris le patrimoine et les infrastructures situés dans les DMA, de la pollution maritime et du dépôt des	Procéder à une évaluation des capacités des DMA actuels (y compris les besoins en centres d'opération maritime)	UA	CER, RM Etats membres	Rapport sur la situation des MDA	2018

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
	déchets toxiques et nucléaires/ Développer un réseau des DMA					
	4. Renforcer les capacités juridiques et réglementaires en matière de gouvernance maritime dans les DMA	Promouvoir l'adoption et la mise en œuvre des Traités	Etats membres	UA, institutions régionales spécialisées	Observation des traités internationaux	2018
	5. Renforcement des capacités en matière de protection de l'environnement marin	Promouvoir le renforcement des capacités en matière de protection de l'environnement marin	Etats membres	UA, institutions régionales spécialisées	Observation des traités internationaux	i) 2018 ii) 2018
	6. Appui aux opérations de paix et humanitaires	Fournir l'expertise pour l'établissement des composantes du milieu marin en vue d'appuyer le mécanisme de la Force de réserve africaine (ASF)	UA	CER, ONU	Environnement stable	2018
	7. Initiatives de sensibilisation	Appui pour élimination des maladies	UA	CER, MR, Etats membres, Partenaires	Journée africaine Maritime instituée	Annuel
		Instituer une Journée africaine Maritime	UA, CER, MR, Etats membres	Institutions de financement pour le	Evaluation du niveau de propriété de navires par les Africains	2013

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Décal d'exécution
				développement et Partenaires stratégiques	Plan de propriété et d'immatriculation par les Africains	
C.S. Programme de création des richesses	1.	Promouvoir et accroître le niveau de propriété et d'immatriculation des navires par les Etats africains	UA, RFM, MR	BAD, Banque Mondiale, Partenaires stratégiques	Nombre accrus de navires africains et immatriculés en Afrique	
	2. Améliorer et faciliter le commerce maritime intra-africain	i) Elaborer et mettre en œuvre un cadre de promotion du commerce intra-africain	UA, CER, MR	CNUCED, BAD, Banque Mondiale, Partenaires de l'UA	Cadre mis en œuvre	i) 2018
		ii) procéder à un état des lieux des difficultés du transport en transit des Etats sans littoral			Rapport d'évaluation de la situation	ii) 2014
		Revue de la Déclaration d'Abuja 2005 sur la pêche l'aquaculture durables en Afrique	UA, RFM	FAO	de la Déclaration d'Abuja 2005 internalisée	2014
			UA, RFM	FAO, BAD, Banque Mondiale	Cadre pour la création de 5 Aquariums Géants établi	2015
	4. Promouvoir le développement du secteur du tourisme et des loisirs marins	Evaluer les capacités actuelles et fixer les objectifs	UA, DMA	Etats membres	Rapport d'évaluation produit	2015

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
		Elaborer un plan stratégique africain pour le tourisme et le loisir maritimes	UA	Institutions de tourisme reconnues, Etats membres, Tours opérateurs, CER, MR, BAD, Banque Mondiale	Plan de tourisme et loisir maritimes approuvé par l'UA	2014
				Etats membres, IFD, CER, MR, BAD, Banque Mondiale	Plan approuvé et financement total obtenu	2014
D.S. Développement de la recherche et des ressources humaines	1. Développer les capacités de la main d'œuvre maritime africaine	i) mener une étude sur le développement des capacités de la main d'œuvre maritime africaine ii) élaborer un programme de développement des capacités	UA, Comités de l'UA	Etats membres, CER, MR institutions régionales maritimes	i) Etude réalisée ii) Stratégie approuvée iii) programme élaboré	2015 2018 2018
	2. Améliorer l'aspect genre dans le secteur maritime et le développement de la formation maritime	Evaluer la main d'œuvre féminine dans le secteur maritime et identifier les opportunités d'accroître la participation et l'intégration des femmes ii) renforcer la	i) UA ii) UA, CER, MR	i) RM, Partenaires de l'UA ii) OMI, Partenaires de l'UA	i) Intégration d'un plus grand nombre de femmes ii) formation maritime de qualité et renforcement des capacités iii) capacités renforcées	

**COURT TERME
(2013 - 2018)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution
		coopération avec, ainsi que les capacités des Centres d'excellence actuels, et établir de nouveaux CE pour la formation des marins iii) rechercher des bourses pour le renforcement des capacités des marins	iii) UA	iii) CER, RM, Partenaires de l'UA		
	3. Améliorer les capacités dans la recherche maritime	i) Evaluer les capacités actuelles dans le domaine de la recherche maritime ii) réaliser des programmes de renforcement des capacités dans les activités de recherche maritime	i) UA ii) UA	I) Instituts de recherche, COI, MR, CER, UNESCO etc. II) Instituts de recherche, COI, MR, CER, UNESCO etc.	i) Identification des lacunes, des besoins et des centres d'intérêt ii) programme des activités de recherche maritime approuvé	2014 2014
Programme de formation des apprentis marins et des élèves officiers	4. accroître le nombre des gens de la mer	Assurer une formation à bord	UA, Etats membres,	Donateurs, Partenaires de l'UA	Base de données pour les gens de la mer établi Programme de formation des apprentis marins et des élèves officiers établi	2013 2013

**MOYEN TERME
(2019 - 2030)**

Programmes	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai d'exécution			
A.M. Gestion de la Stratégie AIM 2050	1/Réaliser une synergie entre les Etats	Mettre en œuvre la stratégie maritime régionale/nationale	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	UA	Objectifs atteints	2030			
		Sensibilisation des parties prenantes sur la Stratégie approuvée	UA						
	2. Mise en œuvre du plan à moyen terme	Mettre en œuvre la stratégie maritime régionale/nationale	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions, partenaires stratégiques	Objectifs atteints	2018			
					Tenue de la Conférence africaine sur la sécurité maritime et le développement	2019			
	3. Exécution du plan de travail à court terme	Elaboration d'un plan de travail	UA et Comités concernés	Etats membres, CER, MR, parties prenantes, institutions spécialisées	Plan de travail approuvé	2013			
					exécution du plan de travail de court terme	UA et Comités concernés	UA	Plan de travail réalisé et objectifs atteints	2018
					Suivi de la mise en œuvre des programmes AIM	UA	Comités concernés	Rapport annuel de suivi	Annuel
					Evaluation d'impact du plan de travail	UA	Comités concernés	Rapport d'évaluation d'impact à court terme	2018

MOYEN TERME (2019 - 2030)						
B.M. Elaborer un programme de gouvernance maritime	1. Assurer la sécurité et la sûreté des systèmes de transport maritime	Mettre en œuvre le plan africain de gouvernance maritime à travers les Etats membres	UA, Comités techniques concernés	Etats membres, Institutions régionales spécialisées	Recommandations mise en œuvre	2030
		Mise en œuvre par les Etats des MoU et des Traités	Etats membres,	UA, IMO, ONU, UE	Amélioration de l'inspection par l'Etat du pavillon et du contrôle par l'Etat du port	2030
		Mettre en œuvre un plan de gouvernance maritime africain (sur la base des études menées)	UA, Etats membres	IMO, UE, ONU, CER, MR, Institutions internationales spécialisées		
		Mettre en œuvre une stratégie approuvée de sécurité maritime pour l'Afrique	UA Etats membres, CER, MR, partenaires stratégiques	Stratégie de sécurité maritime mise en œuvre, objectifs atteints	Stratégie approuvée de sécurité maritime pour l'Afrique mise en oeuvre	2030
		Etablir cadre juridique et institutions	UA	Etats membres	CEMZA établi	2030
C.M. Programme de création de richesses	1. Accroître la création des richesses ainsi que les capacités du commerce régional et international	Etablir un cadre et fixer des objectifs de développement des capacités de construction et de maintenance des installations portuaires	UA, Associations portuaires, Etats membres	Donateurs, BAD, Banque Mondiale	Cadre établi	2020
		Promouvoir et améliorer le niveau de propriété et d'immatriculation	CER, MR, Etats membres	UA, IFD, BAD, Banque Mondiale, partenaires	Au moins 10% du fret mondial transporté par les Africains	2030

		des navires par les pays africains		stratégiques, CER et MR		
		Résoudre toutes les difficultés liées au transit des marchandises des pays sans littoral	CER, MR, Etats membres	UA	Accroissement de 10 à 50 % du commerce intra-africain	2030
		Créer 2 Aquariums Géants d'ici à 2050		Etats membres, Organisation internationales de Conservation, BAD, Banque Mondiale	Au moins 2 Aquariums Géants créés	2030
		Mettre en œuvre le plan stratégique de tourisme et loisir	UA	Institutions de tourisme reconnues, Etats membres, Tours opérateurs, CER, MR, BAD, Banque Mondiale	Au moins 15% d'apport au PIB	2030
		Mettre en œuvre le plan de développement des infrastructures approuvé			Objectifs de mise en œuvre progressive du plan de construction et de maintenance navales atteints Objectifs de mise en œuvre progressive du plan des infrastructures portuaires atteints. Plan d'infrastructure maritime réalisé	2020
	2. Accroître la compétitivité de l'Afrique dans le commerce international	Etablir un cadre pour réaliser les objectifs d'accroissement de la part de l'Afrique dans le commerce international	Etats membres	UA, Partenaires	Cadre établi	2020

MEDIUM TERM

(2019 - 2030)

Programme	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'appui	Résultats escomptés	Délai
D.M. Développement de la recherché et des ressources humaines	1. Améliorer la main d'œuvre et les capacités de recherche maritime de l'Afrique	Mettre en œuvre le plan de Développement de la recherché et des ressources humaines	UA, Comités de l'UA	Etats membres, CER, MR, Institutions maritimes régionales	Mise en oeuvre progressive du plan de Développement de la recherché et des ressources humaines	Continu
		Développement de la recherché et des ressources humaines (intégrant les femmes dans le groupe stratégique)			Objectifs identifiés atteints à 100%	2030
		Renforcer la coopération avec, et les capacités des Centres d'Excellence pour la formation de jeunes marins	i) UA	Partenaires de l'UA	L'Afrique a renforcé les capacités des Centres d'excellence par région	2030
	2. Accroître le nombre de gens de mer africains	Promouvoir le développement des gens de mer africains et mettre en œuvre le programme de formation de sous-officiers	UA	CER, MR, UA, Etats membres, partenaires, OMI	Au moins 10% ds gens de mer à travers le monde sont des Africains	2020
	3. Renforcer les capacités en matière de recherche maritime	Mettre en oeuvre le programme de recherché de la Stratégie AIM	Institutions académiques de recherche,	CER, MR, UA, OMI, UNESCO, etc	Résultats atteints en matière de recherche maritime	2030

LONGTERME

(2031 -2050)

Programme	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'Appui	Resultants escomptés	Délai
A.L. Gestion de la Stratégie AIM 2050	1.Synergienationaleet régionale autour de la stratégie maritime	Travailler de manière coordonnée pour une synergie nationale et régionale autour de la stratégie maritime	Etats membres, CER, MR, partenaires et institutions spécialisées	UA	Objectifs atteints achieved	2050
		Sensibilisation des parties prenantes sur une synergie nationale et régionale autour de la stratégie maritime	UA	Etats membres, CER, MR, partenaires et institutions spécialisées et partenaires stratégiques	Tenue régulière des conférences africaines sur les questions maritimes	2031
	2. Revue à mi-parcours du plan	Evaluation générale du processus, des défis et des résultats atteints, en vue d'une révision de la Stratégie AIM pour 2051 et au-delà	UA et Etats membres	Etats membres, CER, MR, partenaires et institutions spécialisées et partenaires stratégiques	Plan de la Stratégie revise, actualise et adopté	2045


LONGTERME

(2031 - 2050)

Programme	Objectifs	Actions	Responsables	Partenaires d'Appui	Resultants escomptés	Délai
C.L. Programme de création des richesses	1. Accroître la création des richesses, et les performances du commerce régional et international grâce à un renforcement des capacités maritimes	Mettre en oeuvre un cadre établi à moyen terme pour le développement des capacités de construction et de maintenance des installations portuaires pour l'Afrique	UA, Associations portuaires, Etats membres	Partenaires stratégiques, CER, MR, IFD, BAD, Banque Mondiale	Plan construction et de maintenance des installations portuaires pour l'Afrique réalisé	2050
		Accroître la propriété et l'immatriculation des navires par les pays africains	CER, MR, Etats membres	Partenaires stratégiques, CER, MR, IFD, BAD, Banque Mondiale	Au moins 15% du fret mondial transporté par les Africains	2050
		Fluidité du transport transit des marchandises des pays sans littoral	CER, MR, Etats membres	UA	Commerce intra-africain accru de 30%	2050
		Créer 3 Aquariums géants	UA	CER, MR, Etats membres, BAD, Banque Mondiale	5 Aquarium géants créés	2050
		Développement du tourisme et loisir maritimes	Etats membres	UA, BAD, Banque Mondiale, Partenaires	Participation du tourisme et loisir maritimes de 30% au PIB	2050
		Développement des infrastructures maritimes	Etats membres	UA, BAD, Banque Mondiale, Partenaires	Infrastructures portuaires comparables à celles du reste du monde	2050
		Mise en œuvre du plan d'exploration et d'exploitation des ressources maritimes	Etats membres	UA, BAD, Banque Mondiale, Partenaires	Accroissement de l'exploration et de l'exploitation des ressources marines par l'Afrique.	2050

Annexe 2 : Poster : Conditions Juridiques d'intégration environnementale dans la PSM Exemple de l'Etat du Pernambuco (Brésil)


Source : réalisé par l'auteur



The paper has benefited funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation program under grant agreement No 101017111

Legal requirements for environmental integration in Marine Spatial Planning (MSP): case studies from the EU, Senegal, Cabo-Verde and Brazil

Philippe FOTSO (PhD student)
Environmental and coastal law, Laboratoire de l'Environnement Marin, (LEMAR), UBO, Brest, 29200 Plouzané-France
philippe.fotso@univ-brest.fr



Context and objectives

MSP is a process for ensuring the consistency of uses at sea in a context of diversification of maritime activities (Fig.1). This public process took shape in the European Union with the adoption of the Directive 2014/89/EU of 23 July 2014, establishing a framework for maritime spatial planning. MSP is spreading in all regions of the world (Chilier, 2017) with differentiated approaches and objectives (S. Jay, 2013). Considered as the "maritime counterpart" to land planning (De Cacqueray 2014), the elaboration of plans for the organization of activities at sea is however not without risk. "Ocean grabbing", is one of the major risks that the MSP could induce or increase (Bennett, 2015). Planning at sea takes place in a common space, dominated by the principle of freedom, unlike terrestrial planning which is based on the organization of ownership of the spaces. The MSP will therefore have to combine both environmental protection requirements and the rights of coastal States in maritime areas as provided by the UNCLOS of 1982. These requirements constitute the main substantive rules of the MSP. For the tropical Atlantic countries such as Senegal, Cabo Verde and Brazil, the implementation of MSP can be an opportunity to ensure a more rational management of marine resources and a relevant tool for an integrated protection of the marine biodiversity. However, these countries must remain vigilant with regard to the above risk. The creation of dedicated areas as a result of the planning process can create operating areas that evolve outside the global framework of the integrated planning. Thus, in the light of European experience, this research aims to consider that the legal prerequisites are necessary to the elaboration of a MSP more adapted to the interests of these countries in matters of the protection of the marine environment.




Fig.1. Spatial and temporal scale of the evolution of maritime uses

Material and Method

- Legal texts applicable to the marine environment, UNCLOS, national sectoral laws applicable to marine uses (conservation, fisheries, transport, mining and gas), legal text concerning integrated and coastal management zone (Fig. 2)
- Identification of several marine uses
- Representation of the spatial influence of legal texts and uses: example with the coastal and marine area of the State of Pernambuco (Fig.3)
- Synthesis of potential scenario (Fig.4)

Results

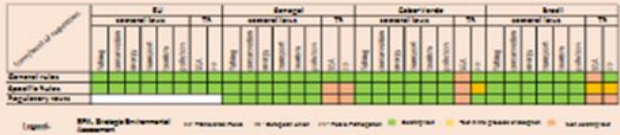


Fig.2 Categorization of sectoral and cross-sectoral instruments

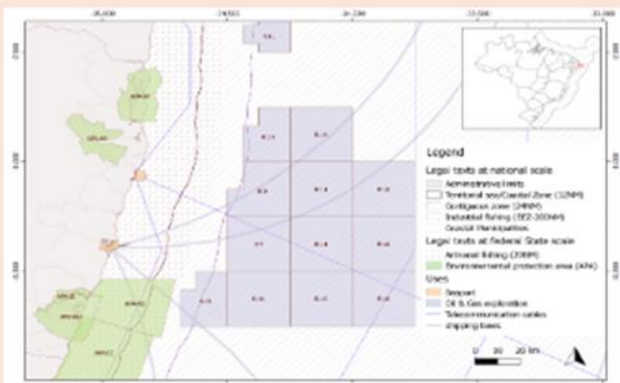


Fig.3 Map of legal limits and several uses

Spatial conflict	Area	Activities/Past concerned	Administration concerned
Conflicts between human uses	Maritime area from 12 to 20 miles	Artisanal fishing and industrial fishing	Ministry of environment and economic development (SEM); Secretary of Agriculture and Fishing (SEPA-GUPA) - Itaipá
Conflicts with environment	Coastal areas (12 miles)	Cumulative impact of all activities	Ministry of environment and economic development (SEM); Institute for environmental protection (ICEM); State environmental agency (CEMA) - Itaipá
Conflicts between management plans	Coastal areas (0-12 miles)	Integrated Coastal Management Plan (ICMP)	Secretary of environment and economic development (SEM); National plan (Ministry of environment (SEM))
	Coastal areas (12 up to 200 miles)	State Special Management Plan (SEMP)	National plan (Ministry of environment (SEM))

Fig.4 Scenario of potential conflicts

Conclusion

On the consistency of sectoral legal instruments with instruments for the delimitation of spatial competence
The 2015 Pernambuco Law on Artisanal Fishing defines a 20-mile fishing zone, yet the State of Pernambuco has jurisdiction over only 12 miles in accordance with the 1995 and 2010 Law

On conflicts between uses (artisanal and industrial fishing)

On conflicts with environment (cumulative impacts)

On procedural instruments for environmental protection
Lack of procedural environmental instruments (SEA, Public Participation for Plans and Programs)

Recommendations

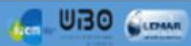
Measures needed
Articulation between the 2015 law on artisanal fishing and the 2010 laws on the Management of the Coastal Zone of Pernambuco and the 1995 law on the distribution of competences in Brazilian waters

Measures needed
/To compensate for the reduction in fishing areas (example : small-scale fishing)
/To compensate for the imbalance in gear and catch methods in shared areas (artisanal and industrial fishing)
/To compensate for the ecological impact of the concentration of activities

Measures needed
/Take into account the cumulative impacts upstream
/Involving participation in the planning process
/Enable information, participation and access to justice in environmental matters

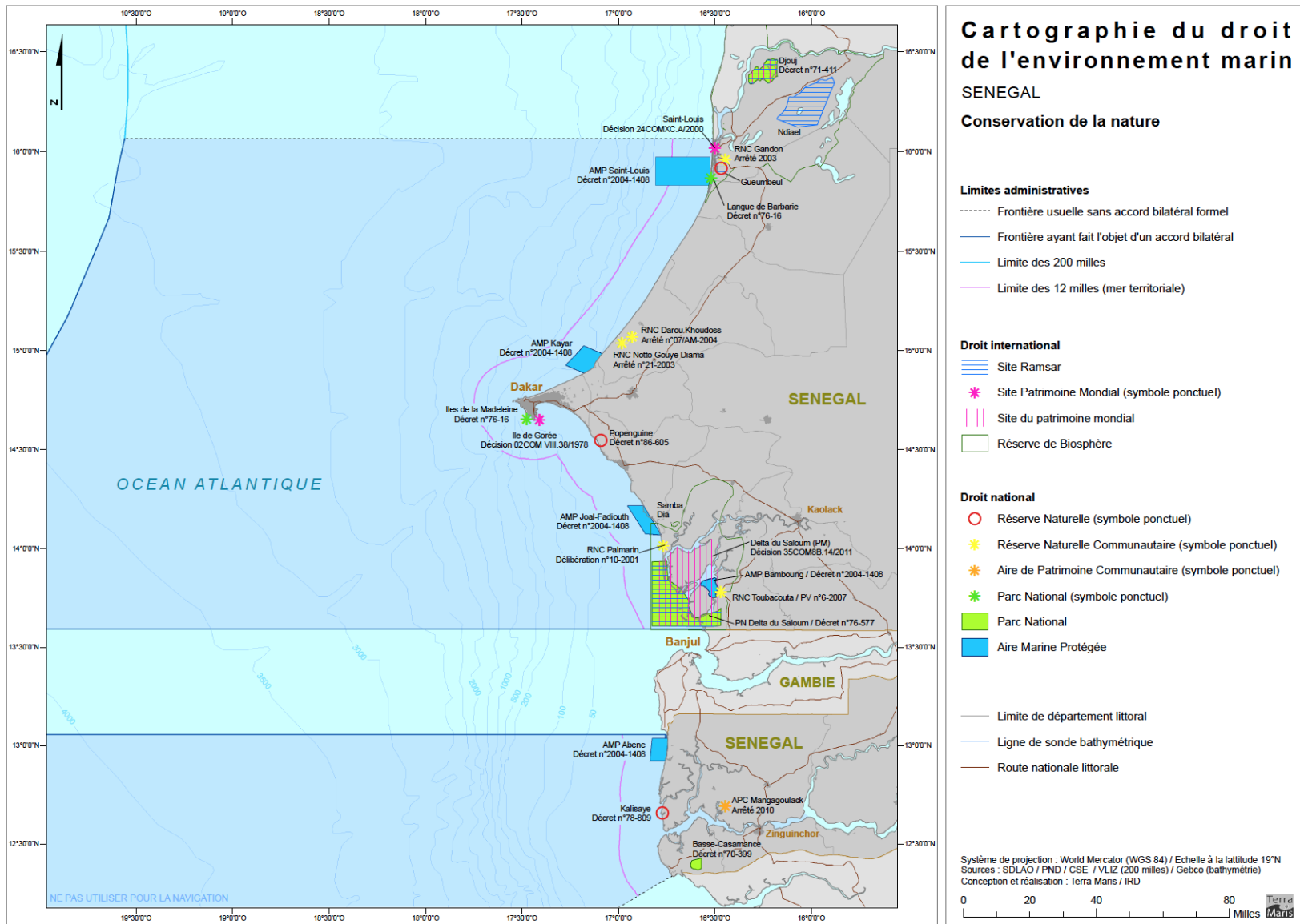
The research was carried out during 6 months of mobility carried out as part of the H2020 project between 2017 and 2018 in Brazil and Cape Verde

RESUME EN FRANÇAIS
Date de dépôt de la demande de subvention : 01/04/2017
Date de début de l'activité : 01/07/2017
Date de fin de l'activité : 30/06/2018
Mots-clés : planification spatiale marine, intégration environnementale, droit de la mer, pêche artisanale, pêche industrielle



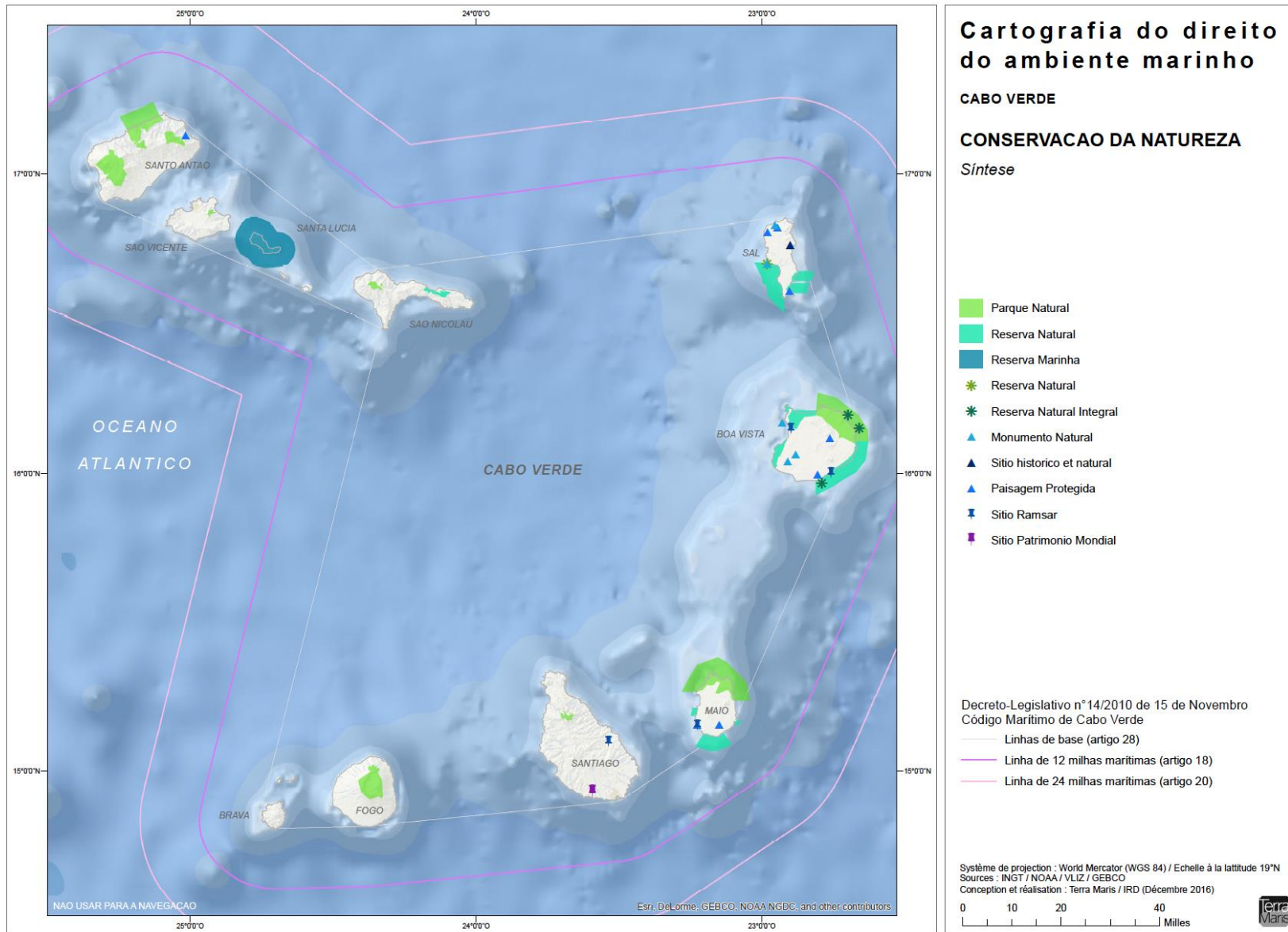
Annexe 3 : Carte des Aires Marines Protégées au Sénégal

Source : Bonnin et al., Atlas cartographique du droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal, 2013.



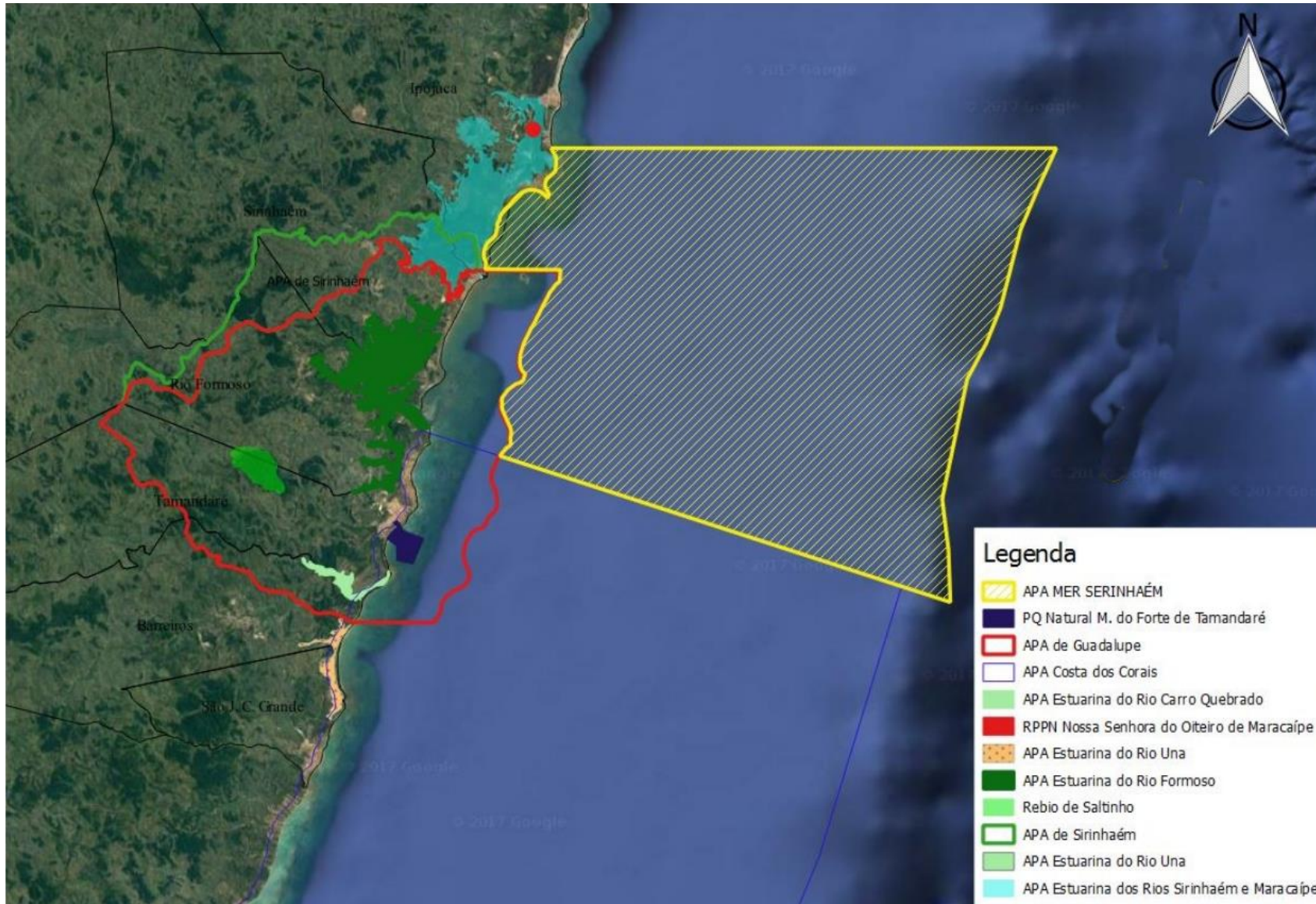
Annexe 4 : Carte des Aires Marines Protégées au Cap-Vert

Source : Bonnin et al., Atlas cartographique du droit de l'environnement marin et côtier au Cap-Vert, 2016.



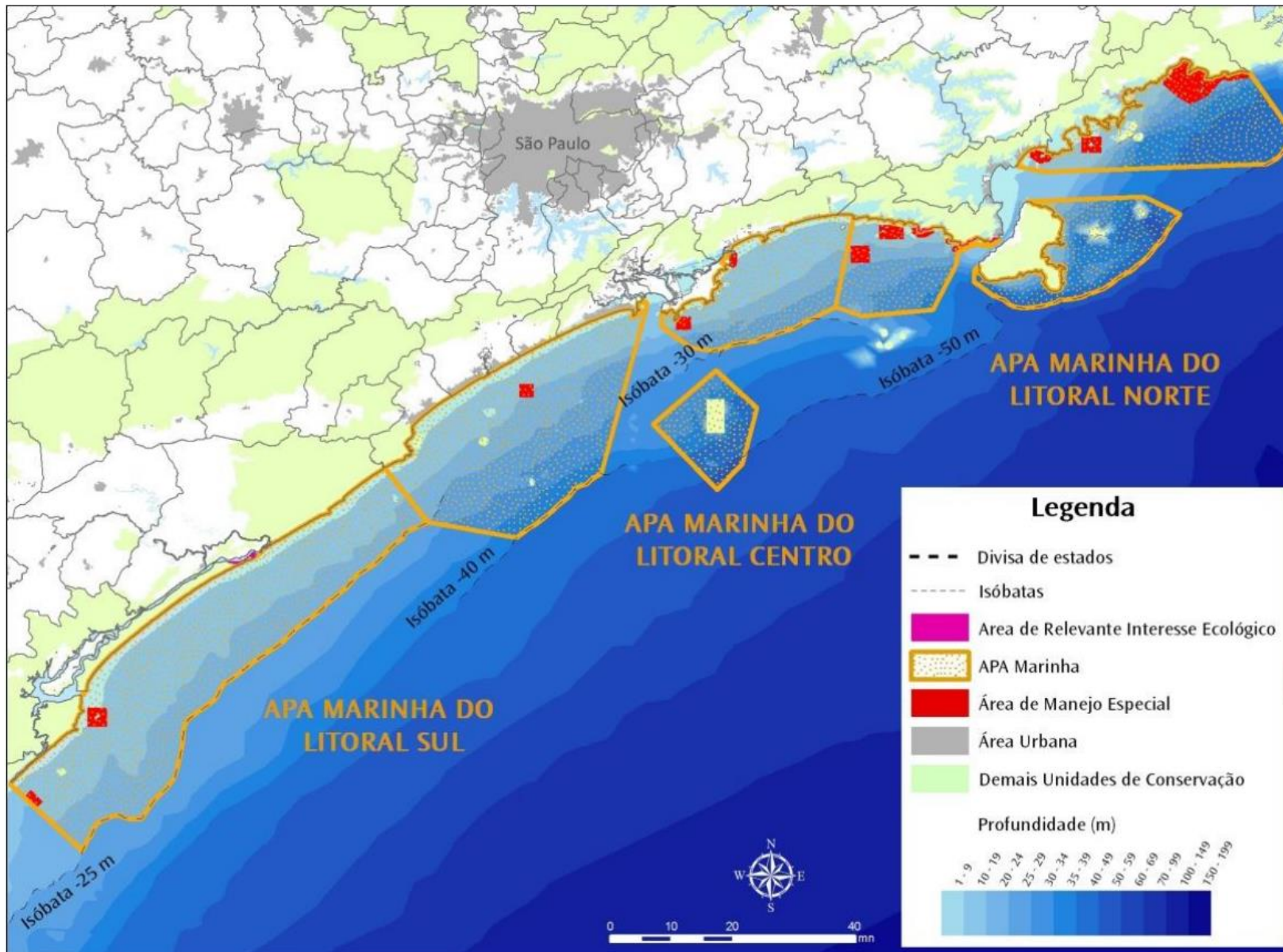
Annexe 5 : Carte des Aires Marines Protégées dans le Pernambuco (Brésil)

Source : Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade-PE, 2017.



Annexe 6 : Carte des Aires marines Protégées à Sao Paulo (Brésil)

Source : Secretaria de infraestrutura e meio ambiente (SP), 2019.



Annexe 7 : Tableau récapitulatif schéma d'aménagement dans le Pernambouc et à Sao Paulo

Source : réalisé par l'auteur

		ZEEC	GIZC	PGIM	Projet PGI	Projet PEM
Textes	National	Art.9 Loi n°6.938 du 31 août 1981 – Loi n°7.661 du 16 mai 1988 - Décret n°4.297 du 10 juillet 2002	Loi n°7.661 du 16 mai 1988	Loi n°7.661 du 16 mai 1988	Loi n°7.661 du 16 mai 1988	Projet de loi 69.69 de 2013
	Sao Paulo	Décret estadual n°49.215 du 7 décembre 2014 – Décret 58.296 du 25 mars 2013	Loi n°10.019 du 3 juillet 1998		Loi n°7.661 du 16 mai 1988	
	Pernambouc	Décret n°21.972 du 29 décembre 1999 – Décret n°24.017 du 7 février 2002	Loi n°14.258 du 23 décembre 2010		Loi n°7.661 du 16 mai 1988	
Institutions	National	Ministère de l'environnement	CIRM	CIRM	Ministère de l'Environnement	CIRM
	Sao Paulo	SEMAS	Secrétariat de l'environnement de l'état fédéré de SP	Maire	IBAM	Secrétariat de l'environnement de l'état fédéré de SP
	Pernambouc	SECTMA - littoral / SEMAS – urbanisme	Secrétariat de l'environnement de l'état fédéré du PE	Maire	IBAM	Secrétariat de l'environnement de l'état fédéré de PE
Zones couvertes	National	Territoire national	Mer territoriale (12 miles nautiques)			La limite de la mer territoriale jusqu'à la limite du PC
	Sao Paulo	Frange côtière du territoire de l'entité fédérale	Mer territoriale (12 miles nautiques)	territoire municipal	territoire municipal	La limite de la mer territoriale jusqu'à la limite du PC
	Pernambouc	Frange côtière du territoire de l'entité fédérale	Mer territoriale (12 miles nautiques)	territoire municipal	territoire municipal	La limite de la mer territoriale jusqu'à la limite du PC
Nombre prévu de schémas	National			Dans un seul état (Santa Catarina)		
	Sao Paulo	4 ZEE : littoral Nord, Bassada Santista, Vale Ribeira, Sao Paulo	1	0	4 municipalités	
	Pernambouc	3 ZEE : littoral Sud, littoral Nord, Recife	1	0	10 municipalités	
Statut des schémas	National					
	Sao Paulo	2 schémas Élaborés : Littoral nord / Bassada Santista	Élaboré		Élaborés	
	Pernambouc	Tous élaborés	Élaboré		Élaborés	
Portée du schéma	National	Contraignant	Contraignant	Non contraignant	Non contraignant	
	Sao Paulo	Contraignant	Contraignant	Non contraignant	Non contraignant	
	Pernambouc	Contraignant	Contraignant	Non contraignant	Non contraignant	

PGL : Plan de gestion littoral / CIRM : Commission interministérielle des ressources de la mer / SECTMA : Secretaria de estado de ciencia, tecnologia e meio ambiente

SEMAS : Secretaria de estado de meio ambiente et sustentabilidade / PGI-Projeto de ORLA :Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima

PEM : Planejamento Espacial Marinho / IBAM : Instituto brasileiro de administração brasileira

Annexe 8 : Tableau des références aux études d'impact dans les Conventions sur les mers régionales.

Source : réalisé par l'auteur

Dates et lieu d'adoption	Textes	Entrée en vigueur	Zone géographique	Art.
16 Février 1976 à Barcelone	Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution	12 Février 1978	Mer Méditerranée	Art. 4-3 (c)
24 Avril 1978 au Koweït	Convention régionale de Koweït concernant la coopération pour la protection de l'environnement marin contre la pollution	30 Juin 1979	Golfe Persique	Art. XI
20 Mai 1980 à Canberra	Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique	7 Avril 1982	Antarctique	Art. XV-2-b
23 Mars 1981 à Abidjan	Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre	5 Août 1984	Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud	Art. 13
12 Novembre 1981 à Lima	Convention concernant la protection de l'environnement marin et des aires côtières du Pacifique du Sud-Est	19 Mai 1981	Pacifique Sud-Est	Art. 8-2
14 Février 1982 à Djeddah	Convention régionale concernant la conservation de l'environnement de la Mer Rouge et du Golfe d' Aden	20 Août 1985	Mer rouge et Golfe d' Aden	Art. XI-1°
24 Mars 1983 à Carthagène	Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes	11 Octobre 1986	Caraïbes	Art. 12-2
21 Juin 1985 à Nairobi	Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale	30 Mai 1996	Afrique de l'Est	Art. 13
24 Novembre 1986 à Nouméa	Convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique Sud	22 Août 1990	Pacifique Sud	Art. 16
9 Avril 1992 à Helsinki	Convention pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique	17 Janvier 2000	Mer Baltique	Art. 7
21 Avril 1992 à Bucarest	Convention sur la protection de la Mer Noire contre la pollution	15 Janvier 1994	Mer Noire	Art. XV-5
22 Septembre 1992 à Paris	Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-est	25 Mars 1998	Atlantique Nord-Est	Art. 6
18 Février 2002 au Guatemala	Convention pour la coopération en matière de protection et de développement durable du milieu marin et côtier du Pacifique Nord-Est	Pas encore en vigueur	Pacifique du Nord-Est	Art. 6-2.b
4 Novembre 2003 à Téhéran	Convention-cadre pour la protection du milieu marin de la mer Caspienne, Téhéran.	12 Décembre 2006	Mer Caspienne	Art. 13-2

Annexe 9 : Tableau récapitulatif des références aux Etudes d'impact environnemental et aux Etudes d'impact stratégique au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil.

Source : réalisé par l'auteur

1- Textes internationaux et régionaux sur les Etude d'Impact Environnemental (EIE).

Textes contraignants

Textes		Articles	Ratifications	Entrée en vigueur	Contenu de l'article
Internationaux	Régionaux				
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982	Afrique de l'ouest Amérique du sud	Art 206	Sénégal : 25 octobre 1984 Cap-Vert : 10 Août 1987 Brésil : 22 décembre 1988	16/11/1994	« Lorsque des Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations de la manière prévue à l'article 205 »
Convention Arhus sur la participation du public du 25 juin 1998			Aucun Etat africain	30/10/2001	
–	Convention d'Abidjan de 1981	Art.13.2	Sénégal : 23 mars 1981 Cap-Vert : (-)	05/05/1984	« Chaque partie contractante s'efforce de prévoir dans le cadre de toute activité de planification entraînant l'exécution de projet sur son territoire (...) une évaluation de l'impact potentiel de ces projets sur l'environnement. »
–	Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 11 juillet 2003	Art. XIV-2 b	Sénégal : Signature simple le 16 janvier 2004 Cap-Vert : (-)	10/07/2016	« Les parties font en sorte que les politiques, plans, programmes, stratégies, projets et activités susceptibles d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes et l'environnement en général fassent l'objet d'études d'impact adéquates à un stade aussi précoce que possible, et que la surveillance et le contrôle continus des effets sur l'environnement soient régulièrement opérés" »
Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière	–	Ensemble du texte	Aucun Etat africain	10/09/1997	–
Le Protocole de Kiev de 2003 sur l'évaluation stratégique environnementale transfrontière	–	Ensemble du texte	Aucun Etat africain	11/07/2010	–

Textes non contraignants

Textes		Articles	Ratifications	Entrée en vigueur	Contenu de l'article
Internationaux	Régionaux				
Charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982	–	Paragraphe II c	Tous les Etats membres des Nations Unies	28/10/1982	« Les activités pouvant perturber la nature seront précédées d'une évaluation de leurs conséquences et des études concernant l'impact sur la nature des projets de développement seront menées suffisamment à l'avance ; au cas où elles seraient entreprises, elles devront être planifiées et exécutées de façon à réduire au minimum les effets nuisibles qui pourraient en résulter »
Déclaration de Rio de 1992	–	Principe 17	Sénégal : 17 octobre 1994 Cap-Vert : 27 juillet 1995	29/12/1993	« Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente »
Accord des Nations Unies sur la pêche de 1995, et les Directives volontaires de la FAO	–	Art. 5 d	Sénégal : 30 janvier 1997 Cap-Vert : (-)	11/12/2001	"En vue d'assurer la conservation et la gestion des stocks de poissons (...) les Etats côtiers et les Etats qui se livrent à la pêche en haute mer, évaluent l'impact de la pêche, des autres activités humaines et des facteurs écologiques sur les stocks ..."
	Stratégie africaine intégrée horizon 2050 (AIM)		Tous les Etats membre de l'UA		

2- Textes nationaux Etude d'Impact Environnemental (EIE) et Etude d'Impact Stratégique (EIS) Sénégal

Textes	Articles	Dispositions relatives à la mer	Domaine concerné (EIE/EIS)
Loi n°83-05 du 28 Janvier 1983 (abrogée) portant Code de l'environnement	-	-	Tous les secteurs
Décret n°98-55 du 8 août 1998 portant application des dispositions relatives aux autorisations de construction et d'utilisation d'ouvrages de captage et de rejet	Art. 4	Art.1	Construction d'ouvrages de captage ou de rejet d'eau (EIE)
Loi n°98-05 du 8 janvier 1998 portant Code pétrolier	Art. 17 (k), 28	Art. 2 et 41	Prospection, recherche, exploitation et transport d'hydrocarbures (EIE)
Loi n° 2001-01 portant nouveau Code de l'environnement	Art. L17, L48 et suivants Art. R40, Annexe I et II	Art .12	Toutes les activités soumises à autorisations, approbations et octroi de concessions (EIE). Les décisions prises dans le cadre des politiques publiques, Les plans, programmes (EIS).
Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003 portant code minier	Art. 83	Art. 1	Prospection, recherche, exploitation, transport de substances minérales à l'exception des hydrocarbures (EIE)
Arrêté ministériel n°9471MJEHP-DEEC portant contenu des termes de références des études d'impacts	Tous les art.	Tous les art.	Tous domaines concernés (EIE).
Arrêté ministériel n°9472MJEHP-DEEC portant contenu du rapport de l'étude d'impact environnemental	Tous les art.	Tous les art.	Tous domaines concernés (EIE).
Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution	Art. 25-2	-	Tous les secteurs (EIE et EIS)
Loi n°2019-03 du 1er février 2019, portant Code pétrolier 2019	Art. 18 (k)	Art. 11	Prospection, recherche, exploitation et transport d'hydrocarbures (EIE)

3- Textes nationaux Etude d'Impact Environnemental (EIE) et Etude d'Impact Stratégique (EIS) Cap-Vert

Textes	Articles	Dispositions relatives à la mer	Domaine concerné (EIE/EIS)
Décret - loi n° 14 / 97 du 1er juillet 1997 – Bases de la politique sur l'environnement	Art. 4 et suivants	Ensemble du texte	Pose le principe général
Décret - loi no 2 / 2002 du 21 janvier qui interdit l'extraction et l'exploitation du sable des dunes, des plages et des eaux intérieures, le long du littoral et dans la mer territoriale	Ensemble du texte	Ensemble du texte	Activités d'extraction de granulats
Décret - loi no 3 / 2003 du 24 février qui établit le régime juridique des aires protégées	Art. 33 (3)	Art. 6	conservation
Décret - loi no 6 / 2003 du 31 mars qui établit le régime juridique d'exploitation des carrières et de l'attribution de licences	Art. 2 (4)	-	Activités d'exploitation des carrières
Décret - loi no 6 / 2003 du 31 mars qui établit le régime juridique d'exploitation des carrières et de l'attribution de licences Décret-loi n°70/2005 relatif à l'exploitation pétrolière	Art. 2 (4) Art. 2 (o)	- Art. 1	Activités d'exploitation des carrières Exploitation pétrolière
Décret - loi n° 29 / 2006 – Régime juridique de l'évaluation des impacts environnementaux sur les projets publics et privés susceptibles de produire des effets sur l'environnement	Art. 2 (g)	Annexe 1 (10 et 13)	Tous les secteurs
Loi n°75/VII/2010 établissant le régime légal pour les zones touristiques spéciales	Art. 18 (5)	Ensemble du texte	Tourisme
Décret-loi n°16/2015 approuvant les conditions de concession pour le transport inter-îles	Base.xxix (2)	Ensemble du texte	Transport
Decret-loi n°14/2016 du 1 ^{er} mars 2016, relatif à l'élaboration des plans de gestion de la zone côtière et de la mer adjacente	Art. 17 et Annexe I et II	Ensemble du texte	Installations oléoducs ou gazoducs, construction de port et installations portuaires, opérations de dragages, ouvrages côtiers de lutte contre l'érosion, installations navales, ouvrages de canalisation et d'approvisionnement en eau, installations de rétention et de stockages d'eau, activités localisées dans les espaces sensibles (EIE)

3- Textes nationaux Etude d'Impact Environnemental (EIE) et Etude d'Impact Stratégique (EIS) Brésil

Textes	Articles	Dispositions relatives à la mer	Domaine concerné (EIE/EIS)
Constitution of the Federative Republic of Brazil	Art.170. VI°, 225. IV°	Tout le territoire de la République y compris les mers (Art.225.III°)	Pose le Principe
Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 sur la politique nationale de l'environnement	Art.8. II°	Tout le territoire national	Toutes les activités soumises à autorisations, approbations et octroi de concessions (EIE)
Lei nº7.661 de 16 de maio de 1988, sur les plans de GIZC	Art. 6 § 2°	Ensemble du texte	Toutes les activités soumises à autorisations, approbations et octroi de concessions (EIE)
Resolução CONAMA nº 1 du 23 janvier 1986	Art. 2	Tout le territoire national	projets et travaux relatifs aux ports et terminaux miniers, pétroliers et produits chimiques, oléoducs et gazoducs, canaux de navigation, activités de dragages et d'endigage, irrigation ou modification des lignes d'eau, extraction de combustibles fossiles, extraction de minéraux (EIE)

Annexe 10 : Tableau récapitulatif des Principaux Outils d'Aide à la Décision (OAD) de la PSM.

Source : Center for Coastal Solution, 2011.

		Decision support tools (DST)								
		ARIES	Atlantis	Coastal Resilience	Cumulative Impacts	InVEST	MarineMap	Marxan with Zones	MIMES	Multipurpose Marine Cadastre
tool function	Alternative scenario development & analysis									
	Ecosystem service valuation	✓	✓			✓				
	Trade-off assessment	✓	✓			✓	✓	✓	✓	
	Impact assessment	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
	Planning option context			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Optimization							✓	✓	
	Planning objectives assessment		✓		✓	✓	✓	✓	✓	
	Forecasting	✓	✓	✓		✓			✓	
	Uncertainty tracking	✓		✓		✓				
	Sensitivity assessment								✓	
	management measure oPtion ProPosal									
	Siting conditions	✓			✓	✓			✓	✓
	Zoning proposals				✓	✓	✓	✓	✓	
	stakeholDer ParticiPation anD collabOration, anD communitY outreach anD engagement									
	Exploratory	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Participatory interface	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Incorporates local & traditional knowledge	✓			✓	✓	✓	✓	✓	
	Iterative	✓		✓		✓	✓	✓	✓	
	User collaboration	✓					✓	✓		
	Comment & communication					✓	✓			
aDaPtive management & assessment of achieving objectives										
Use monitoring data to assess plan effectiveness	✓				✓			✓		
Ground-truth assumptions in scenarios								✓		
Assess progress towards objectives	✓	✓		✓	✓	✓	✓			

Annexe 11 : Extraits (p.1-19/77) - Projet de loi relatif à la conservation et l'utilisation durable du biome marin (Brésil).

Source Planalto.gov.br

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PARECERES
DIVERGENTES.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 6.969-B, DE 2013

(Do Sr. Sarney Filho)

Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências; tendo parecer: da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, pela rejeição (relator: DEP. ALEXANDRE BALDY); e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. ALESSANDRO MOLON).

DESPACHO :

ÀS COMISSÕES DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO E
DESENVOLVIMENTO RURAL,
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

S U M Á R I O

I-Projeto inicial

II-Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural:

- Parecer do relator

- Parecer da Comissão

- Voto em separado

III-Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- Parecer do relator

- 1º Substitutivo oferecido pelo relator

- Complementação de voto

- 2º Substitutivo oferecido pelo relator

- Parecer da Comissão

- Substitutivo adotado pela Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Titulo I

Dos objetivos, princípios, definições e diretrizes

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e estabelece seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se Bioma Marinho Brasileiro o conjunto de ecossistemas marinhos presentes nas zonas costeiras, na plataforma continental, ilhas, talude e mar profundo, consistindo nas seguintes áreas:

I – área marinha nos limites do mar territorial e de sua zona econômica exclusiva;

II – áreas submersas durante as maiores marés altas de sizígia;

III – os estuários, as lagoas costeiras, os rios e canais onde ocorra a influência das maiores marés altas de sizígia, os manguezais (incluindo os apicuns ou salgados), as marismas, os costões rochosos, as dunas, as restingas e as praias;

IV – as áreas da plataforma continental adjacente ao litoral brasileiro, mesmo que não compreendida na zona econômica exclusiva;

V – o assoalho e o subsolo dentro destas áreas.

§ 1º Na zona de transição ou de ecótono entre o Bioma Marinho e os biomas Mata Atlântica, Caatinga e Amazônia, na região compreendida pela Zona Costeira, aplicar-se-á o regime jurídico que garanta os instrumentos mais favoráveis à conservação e ao uso sustentável dos processos ecológicos, da biodiversidade e dos recursos naturais associados ao Bioma Marinho brasileiro.

§ 2º As normas de uso e conservação dos recursos naturais e ecossistemas do Bioma Marinho Brasileiro devem ser interpretadas e aplicadas em consonância com o que estabelecem a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, a Convenção sobre Diversidade Biológica e outros tratados internacionais dos quais o Brasil seja Parte.

Art. 3º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I – zona costeira: espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, definidas consoante a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988;

II – mar territorial: faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, nos termos da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993;

III – zona econômica exclusiva: faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial, nos termos da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993;

IV – plataforma continental: o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância, nos termos da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993;

V – gestão ecossistêmica: manejo integrado do solo, da água e dos recursos vivos, de forma a promover a conservação e o uso sustentável dos recursos e ecossistemas de maneira equitativa;

VI – resiliência: capacidade de um sistema em absorver distúrbios e choques, de forma a manter suas funções e estruturas básicas;

VII – conservação: manejo do uso humano do Bioma Marinho, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

VIII – uso sustentável: utilização dos recursos naturais renováveis e dos ecossistemas marinhos de acordo com a capacidade de regeneração do recurso ou ecossistema;

IX – princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador: internalização dos custos ambientais no processo produtivo, devendo o poluidor arcar com o custo das ações de despoluição e, o usuário de recursos naturais, pagar pelo uso deles;

X – princípio da precaução: diante da incerteza de impactos ambientais potencialmente graves ou irreversíveis de uma ação ou atividade, a decisão deve ser pela não realização da ação ou atividade, recaindo o ônus da prova sobre o proponente da ação ou atividade;

XI – gestão e responsabilidade compartilhadas: conjunto de atribuições e responsabilidades dos órgãos governamentais, do setor produtivo e dos cidadãos para a conservação do Bioma Marinho;

XII – manejo ecossistêmico integrado: processo adaptativo que considera interativamente a avaliação do problema, as prioridades de políticas públicas e a formulação e implementação destas por meio de instrumentos e medidas adequadas, considerando as múltiplas perspectivas e partes interessadas envolvidas;

XIII – pescador artesanal: profissional que exerce a pesca com fins comerciais, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parcerias, desembarcada ou com embarcações de pequeno porte;

XIV – Planejamento Espacial Marinho: processo de planejamento espacial abrangente, adaptativo, integrado, ecossistêmico, transparente, participativo e fundamentado no conhecimento científico de avaliar e distribuir atividades humanas espacial e temporalmente no Bioma Marinho, de forma a identificar áreas mais adequadas para os vários tipos de atividades, reduzir impactos ambientais e conflitos entre os usos, promover usos compatíveis e preservar serviços ecossistêmicos, atingindo os objetivos ambientais, econômicos e sociais;

XV – uso não extrativo: uso que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais ou dos ecossistemas.

Art. 4º São objetivos da PNCMar:

I – promover o uso equitativo, eficiente, compartilhado e sustentável dos recursos e ecossistemas marinhos;

II – garantir a conservação da biodiversidade marinha e de espaços territoriais marinhos especialmente protegidos para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento científico e tecnológico e a manutenção e melhoria da qualidade e integridade do ambiente marinho brasileiro;

III – monitorar, prevenir, mitigar e, excepcionalmente, compensar

os impactos socioambientais negativos promovidos pelas atividades antrópicas realizadas no Bioma Marinho Brasileiro;

IV – integrar as políticas públicas setoriais sob responsabilidade das diferentes esferas de governo, de forma a garantir os demais objetivos da PNCMar.

Art. 5º Constituem princípios da PNCMar os estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente e os seguintes:

I – poluidor-pagador e usuário-pagador;

II – protetor-recebedor e provedor-recebedor; III

– precaução;

IV – prevenção;

V – participação, transparência e controle social;

VI – gestão e responsabilidade compartilhadas entre poder público e sociedade;

VII – manejo ecossistêmico integrado;

VIII – proteção dos ecossistemas marinhos e valores culturais associados como bens de interesse público;

IX – regulação e incentivo às atividades que promovam o uso eficiente e sustentável dos ambientes e recursos marinhos e que contribuam para o cumprimento de metas mensuráveis de qualidade ambiental dos ecossistemas marinhos e de uso sustentável de seus recursos, em especial o incentivo aos usos não extrativos dos recursos marinhos, como o ecoturismo;

X – respeito ao direito da população, em especial das comunidades extrativistas e de pescadores artesanais locais, de acesso aos recursos e ecossistemas marinhos e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação;

XI – acesso livre de qualquer indivíduo, grupos de cidadãos ou instituição legalmente formalizada às informações referentes à gestão e ao monitoramento dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho, com disponibilização de dados na rede mundial de computadores;

XII – promoção e difusão da pesquisa científica relacionada à conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos e ecossistemas marinhos;

XIII – incentivo ao conhecimento e promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, recuperação e manejo dos recursos marinhos.

Art. 6º Constituem diretrizes para a formulação e execução de normas, planos, programas, projetos e ações referentes à PNCMar:

I – criação e monitoramento de indicadores de qualidade e saúde ambiental marinha, com base em pesquisas científicas, no conhecimento das populações tradicionais e na valorização da biodiversidade;

II – melhoria permanente de indicadores de qualidade e saúde ambiental do Bioma Marinho Brasileiro e de qualidade de vida das populações humanas costeiras;

III – estabelecimento de um sistema representativo de áreas costeiras e marinhas protegidas, integrado a uma rede de áreas de uso múltiplo, que permita a proteção ou uso controlado e sustentável de, no mínimo, 10% de todos os ecossistemas marinhos até o ano de 2020;

IV – adoção do Planejamento Espacial Marinho integrado, que atenda aos critérios de replicabilidade, representatividade, vulnerabilidade, insubstituíbilidade, flexibilidade, complementaridade e persistência e aos princípios da eficiência, participação social, adaptabilidade e transparência.

V – implementação do monitoramento e controle de descarga e emissões de efluentes potencialmente poluidores na zona costeira e em ambientes marinhos;

VI – incentivos ao uso de tecnologias e metodologias com o menor impacto ambiental possível para a exploração e uso sustentável dos recursos vivos e não vivos do mar;

VII – monitoramento, controle e prevenção de processos erosivos e descargas de substâncias e resíduos poluentes decorrentes de usos da terra com impactos sobre os ambientes e recursos vivos marinhos e costeiros;

VIII – manejo e gestão dos efluentes e resíduos de embarcações e portos;

IX – gerenciamento das bacias hidrográficas costeiras, com vistas à conservação e recuperação dos ecossistemas costeiros e marinhos;

X – reconhecimento e promoção dos valores socioculturais e econômicos dos usos não extrativos e indiretos;

XI – harmonização entre as potencialidades ecossistêmicas e ambientais e as necessidades sociais, culturais e econômicas locais, regionais e nacionais;

XII – reconhecimento e valorização dos direitos territoriais e aos conhecimentos tradicionais dos pescadores artesanais, e das comunidades extrativistas marinhas, associados ao uso e conservação dos recursos naturais e ecossistemas marinhos e costeiros;

XIII – manutenção e reconstituição das populações de espécies marinhas em níveis capazes de produzir a exploração sustentável dentro dos limites ambientais e econômicos pertinentes, levando em conta as relações entre as espécies;

XIV – regulamentação e incentivo ao desenvolvimento e uso de equipamentos seletivos de pesca e de práticas que minimizem o desperdício na captura das espécies visadas e minimizem a captura paralela de fauna acompanhante;

XV – adoção de medidas que aumentem a disponibilidade de recursos marinhos vivos para a alimentação humana por meio da redução do desperdício e das perdas e da melhoria das técnicas de exploração, processamento, distribuição e transporte;

XVI – proteção de espécies marinhas ameaçadas e respectivas áreas de reprodução, migração e criadouros;

XVII – proibição de captura intencional de mamíferos marinhos, aves, quelônios e elasmobrânquios (tubarões e raias) nas áreas sob jurisdição nacional;

XVIII - preservação de ecossistemas raros ou frágeis e habitats e outras áreas ecologicamente vulneráveis;

XIX – monitoramento e controle de espécies exóticas invasoras;

XX – reconhecimento do papel socioeconômico relevante das áreas protegidas e da paisagem marinha para fim de atividades econômicas de uso indireto, tais como turismo, educação e pesquisa científica;

XXI – monitoramento, manejo e gestão da pesca artesanal, industrial e amadora;

XXII – consideração dos cenários de mudanças climáticas no planejamento do uso e ocupação dos recursos e do território marinho, visando à mitigação e à adaptação frente aos potenciais impactos aos ecossistemas e à biodiversidade no Bioma Marinho.

Título II

Dos Instrumentos, das Competências e da Governança da PNCMar

Art. 7º Constituem instrumentos da PCNMar:

I – Planejamento Espacial Marinho Nacional e Regional;

II – indicadores nacionais de qualidade e saúde ambiental marinha;

III – metas de conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas, espécies e recursos marinhos, no âmbito dos planos espaciais marinhos nacional e regionais;

IV – Relatório Nacional de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha;

V – Relatório Nacional de Produção Pesqueira;

VI – Inventário Marinho de Espécies Críticas e Vulneráveis;

VII – planos de ação setoriais para as atividades econômicas de significativo impacto ambiental no Bioma Marinho;

VIII – Avaliação Ambiental Estratégica para planos setoriais com impacto sobre os ecossistemas que integram o Bioma Marinho;

IX – Avaliação e Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Licenciamento Ambiental, incluindo o licenciamento ambiental adaptativo;

X – Sistema de Áreas Marinhas Especialmente Protegidas; XI – estatística, monitoramento e ordenamento pesqueiro;

XII – instrumentos econômicos compatíveis com a sustentabilidade dos recursos, incluindo pagamento por serviços ambientais, compensação por redução de emissões de gases de efeito estufa, crédito financeiro com juros subsidiados e incentivos tributários especiais, certificação, controle de origem e boas práticas de pesca, entre outros;

XIII – fundos públicos, incluindo o Fundo Nacional do Meio Ambiente, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, os fundos de recursos hídricos, os fundos de ciência, tecnologia e inovação, o Fundo da Mata Atlântica e o Fundo da Marinha Mercante, entre outros;

XIV – fundos privados, criados com incentivos do poder público, com a finalidade de promover ações convergentes com a PNCMar.

§ 1º O Planejamento Espacial Marinho Nacional e Regional, os indicadores de qualidade e saúde ambiental e a metas de que tratam os incisos I, II e III do *caput* deste artigo devem ser objeto, antes de sua entrada em vigor, de audiências públicas regionais promovidas no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e devem ser atualizados no máximo a cada cinco anos.

§ 2º O plano espacial marinho nacional e os planos regionais devem conter ações de monitoramento, avaliação e controle da qualidade ambiental dos ecossistemas e recursos marinhos e dos impactos sobre eles decorrentes das principais atividades econômicas com impactos no Bioma Marinho, incluindo, no mínimo:

- I – utilização de agrotóxicos e fertilizantes (zonas mortas); II – sobrepesca e aquicultura;
- III – funcionamento e impactos socioambientais de portos e estaleiros;
- IV – derramamento de petróleo;
- V – erosão costeira, por uso inadequado do solo; VI – introdução de espécies invasoras;
- VII – lançamento de esgotos urbanos e efluentes industriais e por embarcações;
- VIII – poluição por resíduos sólidos.

§ 3º O Relatório de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha deve ser atualizado a cada dois anos e encaminhado pelo

Presidente da República ao Congresso Nacional para conhecimento e providências cabíveis ao Poder Legislativo, em benefício da conservação e uso sustentável dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho.

§ 4º O monitoramento da qualidade e saúde ambiental marinha de que trata este artigo independe da fiscalização ordinária a ser promovida pelos órgãos ambientais competentes e será coordenado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas e Hidroviárias (INPOH).

§ 5º O monitoramento de que trata o § 4º e a fiscalização ambiental serão custeados por recursos orçamentários e os oriundos de compensação ambiental a ser cobrada dos empreendedores pela execução de atividades econômicas, empreendimentos e obras de infraestrutura potencialmente causadores de significativo impacto ambiental marinho ou costeiro.

§ 6º O valor da compensação ambiental de que trata o § 5º deve variar em função da natureza e do grau de impacto do empreendimento e será estabelecido, no ato do licenciamento ambiental, pelo órgão ambiental competente, de acordo com o regulamento desta Lei.

§ 7º O valor do investimento em monitoramento e fiscalização não poderá ser inferior a 1% do valor total do crédito público realizado para sua instalação e a 5% das isenções tributárias destinadas ao empreendimento nos seus dez primeiros anos de funcionamento.

Art. 8º Compete ao Conama, mediante proposição da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), editar normas complementares à PNCMar e monitorar e avaliar sua implementação, preservadas as competências de cada órgão do poder público relativas às atividades de que trata esta Lei, definidas em legislação específica.

Parágrafo único. No caso de resoluções de iniciativa do próprio Conama, a submissão ao Plenário do referido colegiado será realizada após oitiva da CIRM.

Art. 9º O Conama estabelecerá normas, diretrizes e critérios para a proteção e uso sustentável dos ecossistemas que integram o Bioma Marinho considerados vulneráveis ou em crítico estado de conservação, incluindo, no mínimo, os seguintes:

I – manguezais;

II – estuários;

III – dunas;

IV – ilhas oceânicas e costeiras; V –

barreiras e recifes de corais;

VI – zonas de amortecimento e corredores ecológicos de áreas protegidas marinhas.

Art. 10. Os órgãos competentes federais e estaduais, em suas esferas jurisdicionais, poderão estabelecer, por meio de ato devidamente fundamentado, a delimitação e as regras especiais de preservação ou conservação em:

I – áreas de rotas migratórias de espécies ameaçadas, vulneráveis ou que mereçam proteção especial em decorrência de normas nacionais ou internacionais vigentes, em particular a Convenção sobre Espécies Migratórias;

II – áreas de exclusão ou restrição de pesca (geral ou por espécie);

III – áreas exclusivas para pesca de populações tradicionais, pescadores artesanais, extrativistas, povos indígenas ou outras populações locais dependentes de recursos e ecossistemas marinhos.

Art. 11. A CIRM deve criar câmara temática específica, com a participação plena de organizações da sociedade civil, do setor privado, da Academia e das esferas de governo estaduais e municipais, para promover a efetiva articulação entre os instrumentos da PNCMar com outros planos públicos setoriais estratégicos que impactem diretamente os ecossistemas marinhos e costeiros, em especial:

I – Plano Nacional e planos estaduais de Gerenciamento Costeiro;

II – Política Nacional para os Recursos do Mar; III –

planos de bacias hidrográficas costeiras;

IV – Programas de Regularização Ambiental (PRA), no âmbito da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

V – Plano Nacional e planos estaduais sobre Mudança do Clima;

VI – planos setoriais do setor de energia, incluindo a exploração de petróleo e gás e de energia eólica, entre outros;

VII – Planos de Gestão do Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros (Nacional, Regionais e por espécies);

VIII – planos de prevenção, emergência e contingência, em caso de derramamento de petróleo e derivados;

IX – outros planos setoriais ou territoriais que tenham impacto sobre o Bioma Marinho.

Título III

Da conservação e do uso sustentável dos recursos pesqueiros

Art. 12. Na implantação das normas, instrumentos e planos referentes ao ordenamento pesqueiro, o poder público deve seguir os seguintes princípios e diretrizes:

I – as permissões ou autorizações de pesca devem ser objeto de monitoramento, avaliação e controle permanentes;

II – os critérios de sustentabilidade devem ser considerados para a emissão de permissão e declaração de captura, assim como para oferta de subsídios, crédito e outros incentivos econômicos públicos;

III – a estatística pesqueira deve ser periodicamente atualizada para fundamentar a emissão de permissões ou autorizações de pesca e para o desenvolvimento de planos relacionados ao ordenamento pesqueiro;

IV – a cobrança de taxa para permissão ou autorização de pesca deve ser proporcional à quantidade de biomassa autorizada, estabelecendo-se uma cota máxima de exploração por autorização ou permissão;

V – a emissão de permissões e autorizações de pesca e captura deve indicar limite de área, período definido e espécies autorizadas;

VI – a autorização para exploração de espécies sobre- exploradas somente poderá ser emitida quando houver viabilidade econômica da espécie, respeitados os limites de período e área de exploração, e quando houver Plano de Gestão de Uso Sustentável para a espécie em questão;

VII – o licenciamento ambiental específico para a prática de

quaisquer atividades de pesca industrial no interior de unidades de conservação de uso sustentável, pela autoridade gestora da unidade, é obrigatório.

Art. 13. O Conama estabelecerá, por iniciativa própria ou por solicitação de outro órgão federal de meio ambiente, normas, critérios e diretrizes para a exploração, conservação e recuperação de espécies marinhas de relevante interesse biológico, alimentar e econômico, inclusive para os pescadores artesanais.

Parágrafo único. Poderão ser definidos, pelo órgão ambiental federal, critérios e parâmetros especiais para certificação de processo produtivo, de captura e controle de origem de espécies marinhas de relevante interesse econômico para fins de aplicação de políticas públicas de incentivos econômicos diferenciados, nos termos do art. 170, inciso VI, da Constituição Federal.

Art. 14. A Câmara Técnica da CIRM de que trata o art. 10 desta Lei funcionará, quando necessário, como Câmara de Conciliação, para solucionar conflitos existentes entre pesca artesanal, pesca industrial e pesca amadora, bem como entre atividades de pesca e outros usos dos recursos marinhos.

Parágrafo único. Deverão ser ouvidos os representantes das comunidades e empresas diretamente interessadas ou envolvidas nos conflitos.

Art. 15. Poderão ser criadas, pelo órgão ambiental federal ou estadual competentes, áreas marinhas restritas ou de exclusão à pesca, sazonais ou permanentes, quando o interesse público pela conservação de espécies justificar, de forma fundamentada, e poderá ser proibida a pesca, por prazo indeterminado, pelo órgão ambiental federal, em todo território nacional ou em regiões específicas, de determinadas espécies consideradas vulneráveis.

Título IV

Dos espaços marinhos especialmente protegidos

Art. 16. As unidades de conservação marinhas de proteção integral ou de uso sustentável integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Parágrafo único. Os planos de manejo das unidades de conservação marinhas podem estabelecer medidas excepcionais não previstas expressamente no SNUC ou em seu regulamento, em respeito às especificidades dos ecossistemas marinhos, incluindo:

I – autorização de trânsito, regulamentado e monitorado, sob

circunstâncias definidas;

II – autorização de usos ou atividades submersas, com delimitação dos parâmetros e critérios para tais atividades;

III – temporalidades, sazonalidades e territorialidades peculiares associadas às correntes ou outros fenômenos marinhos;

IV – definição e delimitação de zonas de amortecimento e corredores ecológicos com base em critérios distintos dos utilizados para as unidades de conservação terrestres, tais como ventos e correntes marinhas, ou outras condições próprias dos ambientes marinhos.

Art. 17. Deve haver representatividade dos diferentes ecossistemas e da biodiversidade que compõem o Bioma Marinho e um equilíbrio entre unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, atendendo-se às metas estabelecidas no âmbito da Convenção de Biodiversidade e do Protocolo da Nagoya, em particular as metas de Aichi, acordadas pelo Brasil durante a 10ª Convenção das Partes (COP 10), ocorrida em 2010, no Japão, bem como das demais metas e compromissos internacionais assumidos pelo País.

Parágrafo único. O Brasil estimulará e apoiará as ações, programas e organismos internacionais voltados para a definição de áreas especialmente protegidas além das jurisdições nacionais, especialmente aquelas potencialmente situadas na bacia oceânica do Atlântico Sul.

Título V

Dos Instrumentos Econômicos

Art. 18. Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir programa de apoio e incentivo econômico à conservação dos recursos e dos ecossistemas que integram o Bioma Marinho, bem como para a adoção de tecnologias e boas práticas que promovam a economia marinha e costeira, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais, como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação, recuperação ou melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do

estoque e a diminuição do fluxo de carbono;

b) a conservação e a recuperação da beleza cênica natural;

c) a conservação, a recuperação e a valorização da biodiversidade;

d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;

e) a regulação do clima;

f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;

g) a conservação, a recuperação e a melhoria do solo;

h) a manutenção e a recuperação de espaços marinhos e costeiros especialmente protegidos como estuários, bancos de corais, costões rochosos, restingas, ilhas oceânicas, entre outros;

i) o desenvolvimento de programas, projetos e ações de ecoturismo, mergulho recreativo e outros usos não extrativos dos recursos marinhos, em particular os que gerem emprego e renda para as comunidades costeiras e insulares;

II – compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, entre outros:

a) obtenção de crédito, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;

b) dedução de investimentos em pesquisa, conservação e uso sustentável de recursos e ecossistemas marinhos da base de cálculo do Imposto de Renda, gerando créditos tributários;

c) destinação de parte dos recursos arrecadados com os *royalties* do petróleo e de mineração, e do licenciamento de atividades de pesca, para a conservação de ecossistemas e espécies marinhas, e monitoramento da exploração e do uso dos recursos pesqueiros por meio da estatística pesqueira;

III – incentivos para a comercialização, a inovação e a aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos

marinhos e costeiros, incluindo:

- a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção pesqueira;
- b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a assistência técnica e extensão aquícola e marinha;
- c) utilização de fundos públicos para a concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à conservação e a atividades econômicas, quando comprovadamente sustentáveis, em ambientes marinhos.

§ 1º Nos termos do art. 170, inciso VI, da Constituição Federal, o poder público, em sua devida esfera jurisdicional, poderá dar tratamento tributário diferenciado, conforme o impacto ambiental dos processos e atividades produtivas, assim como criar taxa específica ou contribuição de intervenção no domínio econômico, para atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental sobre os recursos e ecossistemas do Bioma Marinho Brasileiro.

§ 2º O programa previsto no *caput* deste artigo poderá, ainda, estabelecer diferenciação tributária para empresas que industrializem ou comercializem produtos certificados ou de origem controlada, de acordo com critérios definidos em regulamento e aferidos pelo órgão ambiental competente ou instituição por ele credenciada.

§ 3º O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do *caput* deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais.

§ 4º Os pequenos empreendedores e as populações locais tradicionais localizados nas zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral marinhas são elegíveis para receber apoio técnico-financeiro da compensação prevista no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, com a finalidade de recuperação e manutenção de áreas prioritárias para a gestão da unidade.

§ 5º O pagamento ou o incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo será prioritariamente destinado a populações locais e associações comunitárias e às iniciativas locais, legitimadas pelos conselhos de meio ambiente de sua região, voltadas à conservação e à proteção de ecossistemas e recursos marinhos.

Art. 19. A extensão das unidades de conservação marinhas em mar territorial poderá ser considerada no âmbito das legislações estaduais que distribuem parcelas dos recursos financeiros arrecadados de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios como compensação e incentivo à existência e criação de áreas protegidas marinhas em seus territórios.

Título VI Disposições Finais e Transitórias

Art. 20. A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 50-B:

“Art. 50-B. Destruir ou danificar manguezais, incluindo apicuns ou salgados, marismas, costões rochosos, praias, ilhas e recifes de corais.

Pena - detenção, de um a quatro anos, e multa.” (NR)

Art. 21. O Planejamento Espacial Marinho Nacional e o Relatório Nacional de Monitoramento da Qualidade e Saúde Ambiental Marinha de que trata o art. 5º desta Lei devem ser publicados em, no máximo, dois anos após a entrada em vigor desta Lei, ser atualizados a cada cinco anos e disponibilizados na rede mundial de computadores.

Parágrafo único. Os instrumentos legais que instituem e regem o orçamento público (federal e estaduais), em especial o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), devem considerar motivadamente as diretrizes, ações e metas estabelecidas nos instrumentos previstos no art. 7º desta Lei, em especial as metas de proteção, uso e conservação dos ecossistemas e recursos que integram o Bioma Marinho e as diretrizes do Planejamento Espacial Marinho.

Art. 22. As normas, critérios, princípios e diretrizes previstos nesta Lei e em suas normas derivadas aplicam-se às atividades desenvolvidas por embarcações brasileiras fora das águas jurisdicionais brasileiras (em alto mar, águas abertas), ressalvados os casos de normas locais ou regionais de conservação e uso sustentável dos ecossistemas e recursos marinhos mais rigorosas.

Parágrafo único. O Planejamento Espacial Marinho Nacional deve prever as atividades, metas e meios de monitoramento das atividades desenvolvidas por embarcações brasileiras fora das águas jurisdicionais do País.

Art. 23. Os §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, passam a vigorar com a seguinte redação :

“Art. 5º

§ 1º Os Estados poderão instituir, mediante lei, os respectivos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta Lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional e Estaduais, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.” (NR)

Art. 24. O Plano Diretor de que trata a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é obrigatório para municípios da Zona Costeira e deve incluir, obrigatoriamente, diretrizes e metas para a proteção dos recursos e ecossistemas do Bioma Marinho e da Zona Costeira, em consonância com os Planos Nacional e Estaduais de Gerenciamento Costeiro e o Planejamento Espacial Marinho Nacional e Regional.

Parágrafo único. Os municípios que possuam planos municipais de gerenciamento costeiro terão dois anos para promover a transição para o Plano Diretor de que trata o *caput*, sob pena de serem impedidos de ter acesso a recursos federais de qualquer natureza.

Art. 25. Esta Lei entrará em vigor no prazo de um ano de sua publicação, prazo em que o governo federal estabelecerá seu regulamento, definirá as competências institucionais e harmonizará os preceitos e processos previstos nesta Lei com os processos e diretrizes disciplinados na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988.

Annexe 12 : Communications et publications faites pendant la thèse

Communications (orales et écrites)	Publications
5	3
<ul style="list-style-type: none"> • Colloque Human Sea, Nantes du 15-17 Octobre 2018 Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales, Marie Bonnin, Philippe Fotso, Matthieu Le Tixerant. • Doctoriale SFDE pour la section Grand-Ouest, Rennes du 27 avril 2018 : Présentation de la thèse. • 5th European Congress of Conservation Biology (ECCB), Jyväskylä du 12-15 juin 2018. Ecological solidarity and Marine Spatial Planning: a creative link to make? Bonnin Marie, Fotso Philippe. • PADDLE Workshop Recife Governance and policy dynamics in tropical MSP", Recife, Feb. 2019 MSP: The French Case Philippe Fotso. • ImBER conference in Brest, France, June 17-21, 2019 : Poster : Legal requirements for environmental integration in Marine Spatial Planning (MSP): case studies from the EU, Senegal, Cabo-Verde and Brazil Philippe FOTSO 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonnin Marie, LY Ibrahima, FOTSO Philippe, Queffelec Betty, Bertrand Sophie, Teles da Silva Solange, « ODD 14 et aménagement de l'espace côtier et marin en Afrique de l'ouest », proposition pour le panel d'experts des Nations-Unies sur les ODD, 2017. • Bonnin Marie, Fotso Philippe, Le Tixerant Mathieu, « Le droit et les zones vulnérables internationales : approches spatiales », in Chaumette Patrick (Coord.), <i>Le droit de l'océan transformé par l'exigence de conservation de l'environnement marin</i>, Madrid, Marcial Pons, 2019, 546 p., pp. 151-168. • Bonnin M., Fotso P., Ly I., Teles Da Silva S., Bertrand S. « La planification spatiale marine, une méthode exportable ? », in Cudennec Annie et Gueguen-Hallouet (Dir.), édition Pedone, 2019, 401p. pp. 283-298.

Table des matières

Introduction Générale	1
I-Planification Spatiale Marine et Planification de l'Espace maritime : deux facettes d'une même idée ?	4
1-La signification de l'idée de planification des activités en mer.....	5
2-Le sens et la portée de la notion de processus public pour la planification en mer.....	10
II-Le cadre théorique de notre recherche : une proposition pour les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la PSM.....	15
1-Justification d'une recherche sur la perspective d'une PSM dans l'Atlantique tropical : exemple du Sénégal, du Cap-Vert et du Brésil.....	18
2-Les préalables européens à l'adoption de la Directive 2014/89/UE.....	23
3-Les prémices d'une PSM au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil.....	24
a.La démarche brésilienne vers l'adoption d'un instrument relatif à la PSM.....	25
b. Les prémices d'une gestion intégrée en mer au Cap-Vert et au Sénégal	26
4-Une problématique inspirée des aspirations différenciées des Etats dans leur rapport à la mer	31
 Première partie : La protection de l'environnement dans la PSM : les défis de l'aménagement intégré	35
Titre I : L'aménagement intégré dans un écosystème aux frontières indéfinies.....	36
 Chapitre 1 : La PSM et la segmentation de l'espace marin.....	41
Section 1: La GIZC, outil traditionnel de la planification en zone côtière	43
Paragraphe 1 : Le cadre spatial de la GIZC, entre frontière politique et frontière écologique	43
A- Le champ spatial de la GIZC en droit international : un territoire écologique.....	43
1- La dimension écologique comme critère de délimitation de la zone côtière	47
2- La zone côtière, un espace fonctionnel aux compétences territoriales.....	48
B- Le cadre spatial de la GIZC en droit national : la mer territoriale	49
1- L'articulation spatiale de la GIZC avec la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer	49
2- Un territoire de la GIZC à géométrie variable dans les instruments nationaux.	52
Paragraphe 2 : Des expériences de GIZC limitées sur de petites zones.....	55
A- Le déficit d'intégration multisectorielle : le constat européen.....	56
1- Les retours d'expériences après la Recommandation européenne de 2002.....	56

2-	Un nouvel élan de la détermination du champ spatial de la GIZC : la Directive stratégie pour le milieu marin	59
B-	L'effectivité d'une GIZC en zone tropicale, une démarche en construction	60
1-	La structure spécifique du Brésil à l'épreuve de la multisectorialité de la GIZC	60
2-	La GIZC au Sénégal et au Cap-Vert : les premiers pas de la protection intégrée d'une zone de vocation	62
Section 2: La PSM en espace marin, émergence d'un nouvel outil d'aménagement ?		65
Paragraphe 1: La PSM, aboutissement de la « maritimisation de la GIZC » ?.....		65
A-	La PSM et la GIZC : deux concepts d'aménagement en mer très proches.....	66
1-	PSM et GIZC, deux concepts non différenciables par le seul critère spatial	66
2-	La PSM et la GIZC, une démarcation par leur finalité.....	68
B-	La PSM, continuum de l'aménagement côtier	69
1-	La segmentation du champ spatial GIZC-PEM: la position européenne	70
2-	L'intérêt de la distinction des zones côtière et maritime au Brésil, Cap-Vert et Sénégal	71
Paragraphe 2 : Une planification inévitablement fonctionnelle découlant des compétences finalisées au-delà de la mer territoriale		72
A-	L'emprise des droits souverains sur le processus de PSM	73
1-	La composition du droit des Etats dans les espaces au-delà de la mer territoriale	73
2-	Des droits favorisant une planification économique	75
B-	L'inévitable coopération gageure de la protection intégrée de l'environnement dans la PSM	76
1-	Le cadre européen de la coopération intégrée : la DCSMM et les Conventions sur les mers régionales	76
2-	Le cadre particulier de la coopération pour les Etats de la région de l'Atlantique tropical.....	78
 Chapitre 2 : La PSM face à la multiplicité des « territoires écologiques »		80
 Section 1 : La PSM, cadre fédérateur des « territoires écologiques »		82
Paragraphe 1 : les zones de conservation fondées sur des instruments juridiques normatifs		83
A-	Les aires de conservation en Europe.....	83
1-	Les zones de conservation issues des Directives Oiseaux-Habitats	84
2-	Les zones issues des Conventions sur les mers régionales	87
B-	Les aires de conservation au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil.....	90

1-	L'émergence d'un réseau d'aires protégées impliquant le Sénégal et du Cap-Vert	92
2-	La multiplicité des catégories d'unité de conservation au Brésil : cas des Etats de Sao Paulo et du Pernambuco	94
	Paragraphe 2 : Les zones de conservation non statutaires.....	95
A-	Des initiatives internationales disparates	96
1-	Les aires de protection écologique appliquée à l'activité de conservation : les AMIEB96	
2-	Les sites de protection environnementales applicables aux activités sectorielles : les AMPS et les EVM.....	98
B-	Le destin incertain des zones de conservation non statutaires dans les plans de PSM	100
1-	La fragilité des bases juridiques des nouveaux sites de conservation écologique	100
2-	La faiblesse des moyens de mise en œuvre des objectifs de conservation	102
	Section 2 : Le risque d'instrumentalisation de la PSM en archétype de territoire	102
	Paragraphe 1 : Un risque nourri par l'idée d'unifier les océans.....	103
A-	La PSM outil d'unification subliminale des mers par-delà la segmentation juridique	104
1-	L'approche écosystémique de la PSM en faveur d'un océan unifié.....	105
2-	Conséquence théorique de l'unification : une compétence environnementale renforcée	106
B-	La Planification pour la conservation un vecteur subtil d'accaparement des ressources marines ?.....	108
1-	Les liens entre planification écologique et accaparement des espaces.....	108
2-	L'Atlantique tropical, une zone particulièrement exposée	110
	Paragraphe 2 : L'agrégation de « territoires écologiques » à solidariser : une opportunité à saisir pour une PSM intégrée.....	111
A-	Le plan de PSM, outil de reconnexion des écosystèmes marins et des usages.	111
1-	Une reconnexion à fonder juridiquement : la solidarité écologique, une piste envisageable ?	113
2-	Une reconnexion en lien avec la tradition solidaire en mer	114
B-	L'émergence d'une nouvelle responsabilité des acteurs du milieu marin découlant de la solidarité écologique.....	115
1-	Une responsabilité au service de la biodiversité marine découlant de la solidarité écologique	116
2-	Une responsabilité de nature particulière par son caractère et son objet	117

Titre II : L'aménagement intégré au défi d'un cadre juridique éclaté en mer	119
--	-----

Chapitre 1 : La PSM et les règles sectorielles	121
---	-----

Section 1 : L'intégration environnementale dans les cadres normatifs et institutionnels sectoriels	123
--	-----

Paragraphe 1 : Une réglementation sectorielle confrontée à une réalité mouvante.....	126
--	-----

A- Les objectifs environnementaux sectoriels différenciés dans l'UE, au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil.....	128
--	-----

1- Les réglementations européennes des activités sectorielles	128
---	-----

a- L'intégration environnementale dans le secteur de La pêche	129
---	-----

b- L'intégration environnementale prise par le prisme de la limitation des Gaz à effet de Serre dans Le Transport.....	135
--	-----

c- L'intégration environnementale dans le secteur émergent des énergies marines renouvelables	138
---	-----

2- Les réglementations sectorielles à droit constant au Cap-Vert, au Sénégal et Brésil	143
--	-----

a- La réglementation de la Pêche au Sénégal, au Cap-Vert et au Brésil	143
---	-----

i- La pêche un « patrimoine national » au Sénégal et au Cap-Vert.....	145
---	-----

ii- Une réglementation de la pêche pluriscale au Brésil	150
---	-----

b- La réglementation des transports au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil	153
---	-----

c- Le droit des EMR en zone tropicale, un cadre à construire.....	157
---	-----

B- Une incorporation environnementale limitée	159
---	-----

1- L'intégration environnementale à l'épreuve d'une sectorisation dominée par le modèle économique traditionnel.....	159
--	-----

2- L'environnement pris en étau entre l'urgence et le temps d'adaptation.....	160
---	-----

Paragraphe 2 : La pluralité des cadres institutionnels facteur de perte cohérence	162
---	-----

A- L'imbrication de compétences en matière environnementale.....	162
--	-----

1- Les institutions maritimes sectorielles de UE et la protection de l'environnement	163
--	-----

a- Le cadre institutionnel en matière de pêche	163
--	-----

b- Le cadre institutionnel en matière de transport maritime et d'énergie.....	164
---	-----

2- Le cadre institutionnel maritime au Cap-Vert, au Sénégal et au Brésil.....	165
---	-----

a- Le cadre institutionnel de protection de l'environnement marin au Sénégal et au Cap-Vert.....	165
--	-----

b- Le cadre institutionnel de protection de l'environnement marin au Brésil.....	167
--	-----

B- L'émergence d'institutions fédératives des secteurs maritimes.....	167
---	-----

1- La DG-Mare de la Commission européenne.....	168
--	-----

2-	Les secrétariats ministériels chargés de la mer dans les échelles nationales ..	170
Section 2 : L'exigence d'intégration environnementale dans la PSM, un contenu à préciser		171
Paragraphe 1 : La « croissance durable », socle de la PSM européenne		172
A-	La dualité d'acceptation de la notion de « croissance durable »	172
1-	La vision écologique mercantilisée de la durabilité, facette atténuée de la protection de l'environnement	173
2-	La vision de l'économie écologisée de la durabilité	174
B-	Les ambiguïtés de la durabilité dans la PEM européenne	175
1-	L'approche écosystémique dans le contexte de compétitivité économique ...	176
2-	La protection de l'environnement par agrégation au modèle dominant	178
Paragraphe 2 : Recherche d'un ferment pour une PSM écologique au Cap-Vert, au Sénégal et au Brésil.....		179
A-	Le secteur maritime cadre de crises multisectorielles dans l'Atlantique tropical ..	179
1-	Des instruments stratégiques traduisant une réalité contextuelle.....	180
2-	La biodiversité marine victime non détachable des crises maritimes.....	182
B-	Le recours à la notion d'intérêt général comme cadre dynamique de protection de l'environnement de la PSM	183
1-	La notion « d'intérêt général » dans le domaine de l'environnement.....	183
2-	Une notion augurant des instruments tangibles plus fédérateurs	184
 Chapitre 2 : L'élaboration de la PSM, une technique nationale		186
 Section 1 : L'articulation de la PSM avec les règles environnementales : exemple de la France et du Portugal.....		189
Paragraphe 1 : La PSM, processus intégré au Code de l'environnement en France.....		190
A-	La soumission explicite de la PSM aux règles du droit de l'environnement	190
1-	La PSM française dans la continuité de sa politique d'aménagement en mer	191
2-	Le contenu des règles environnementales applicables à la PSM.....	194
B-	Les documents de la PSM française	198
1-	De la Stratégie nationale pour la mer et le littoral au Document stratégique de façade	198
2-	Le Plan d'Action pour le Milieu Marin	201
Paragraphe 2 : La PSM portugaise, une des pionnières en Europe		203
A-	Les règles d'affectation des zones.....	204
1-	Les principes de protection de l'environnement associés à l'élaboration des plans	204
2-	L'élection pragmatique des zones basée sur des priorités économiques.....	206

B-	Les documents de la PEM au Portugal	207
1-	La représentation de l'existant : le plan de situation	207
2-	Le plan d'affectation.....	209
Section 2 :	Les exemples de PSM européens : quels enseignements pour les Etats de la région tropicale ?.....	211
Paragraphe 1 :	De l'utilisation des critères environnementaux comme matrice de priorisation des zones dans les pays de l'Atlantique tropical	212
A-	Vers la construction d'un pilier écologique des politiques publiques: Les plans d'action de l'environnement	213
1-	Les rapports périodiques sur l'état environnemental	213
2-	Les indicateurs de suivi des écosystèmes.....	218
B-	Un déficit technique sur les connaissances et le suivi du milieu marin	219
1-	Les limites conjoncturelles à l'amélioration des connaissances sur le milieu marin 220	
2-	L'appui extérieur par les coopérations sur la recherche en milieu marin.....	220
Paragraphe 2 :	De la détermination des autorités compétentes pour l'élaboration de la PSM	224
A-	Un partage mesuré des compétences en matière de planification avec les autorités locales.....	225
1-	La planification, une prérogative traditionnelle de l'administration d'Etat.....	225
2-	L'impact d'une décentralisation limitée sur les politiques publiques relatives au milieu marin.....	228
B-	L'intérêt d'une planification impliquant les autorités locales.....	230
1-	Les collectivités locales et la protection du milieu marin.....	230
2-	Les coopérations entre collectivités locales, un premier stade d'intégration vers le globale	232
Conclusion de la première Partie		234

Deuxième Partie : La protection de l'environnement dans la PSM : un processus en quête de procédure.....	236
---	-----

Titre I : Les procédures du droit de l'environnement adaptables à la PSM.....	237
--	-----

Chapitre 1 : L'évaluation d'impact, un cadre procédural de prise en compte de l'environnement dans les activités maritimes	239
---	-----

Section 1 : L'application de l'EIE aux activités maritimes.....	241
---	-----

Paragraphe 1 : Un champ d'application dépendant de la notion « d'incidence sur l'environnement » : exemple des instruments Européens et nationaux au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil	242
---	-----

A- Les sources et le critère de définition du champ d'application de l'EIE.....	243
---	-----

1- Des sources générales à la déclinaison aux lois d'aménagement marin et côtier	243
--	-----

2- « L'incidence sur l'environnement », une notion à clarifier.....	246
---	-----

B- Les méthodes de délimitation du champ d'application de l'EIE	248
---	-----

1- Le système de la nomenclature : un procédé commun	248
--	-----

2- Le système d'analyse au cas par cas, un procédé d'exception	250
--	-----

Paragraphe 2 : Le régime juridique découlant de la catégorisation	252
---	-----

A- Le régime juridique de droit commun de l'EIE	252
---	-----

1- Le contenu des documents d'EIE.....	252
--	-----

2- Le rapport d'étude d'impact.....	254
-------------------------------------	-----

B- Le régime juridique des activités spéciales : la question des zones spéciales et des installations classées en mer	254
---	-----

1- Le régime juridique des EIE pour les zones spéciales.....	255
--	-----

2- La question des installations classées en mer	257
--	-----

Section 2 : L'évaluation environnementale stratégique dans la PSM, un palliatif aux insuffisances de l'EIE	259
--	-----

Paragraphe 1 : Le cadre international et européen de l'EES, un processus dynamique ouvert à la PSM	261
--	-----

A- Un champ d'application conditionnel pour les plans et programmes du secteur maritime dans le Protocole de Kiev et la Directive 2001/42/CE	263
--	-----

1- Les plans et programmes marin, objet non systématique de l'EES	264
---	-----

2- La PSM, un processus répondant aux critères d'incorporation dans le champ d'application du Protocole de Kiev.....	265
--	-----

B- La PSM et le champ d'application de l'EES dans la Directive 2014/89/UE.....	266
--	-----

1- La PSM objet conditionnel d'EES, une continuité avec le Protocole de Kiev ...	267
--	-----

- 2- Vers une application systématique de l'EES de tous les plans et programmes
268

Paragraphe 2 : L'élaboration progressive d'un cadre juridique pour l'EES au Sénégal au Cap-Vert et au Brésil, une opportunité pour la prise en compte de l'environnement dans la PSM

.....	270
A- La reconnaissance formelle d'un cadre juridique pour l'EES au Sénégal.....	270
1- La loi sur portant code de l'environnement, base juridique de l'EES.....	270
2- L'EES réduit en simple mesure incitative.....	271
B- Le cadre brésilien et capverdien, un processus à petits pas	272
1- Les démarches brésiliennes vers un instrument relatifs à l'EES.....	272
2- Le cas du Cap-Vert.....	273

Chapitre 2 : Le droit à la participation du public dans l'élaboration des plans d'aménagement ...274

Section 1 : La pluralité des sources internationales de la participation du Public en matière environnementale

..... 277

Paragraphe 1 : La disparité des sources régionales de la participation du public en matière de plan et programme.....

..... 279

A- Un instrument spécifique de la participation du public en matière de plan et programme : le processus européen et Sud-américain

..... 279

 1- La Directive de 2003/35/CE et la Convention Aarhus : l'ambivalence de la Directive 2014/89 sur la Planification de l'Espace Maritime

..... 279

 2- L'Accord régional sur la participation du public en matière environnementale pour les Etats de l'Amérique Latine et des Caraïbes.....

..... 283

B- Les sources générales de la participation du Public en Afrique : exemple de la Convention de Maputo et de la Convention sur la diversité biologique

..... 284

 1- La participation du public en matière de plans et programmes dans le cadre de la Convention de Maputo.....

..... 285

 2- La participation du public dans le cadre de la CDB

..... 286

Paragraphe 2 : Le cadre national de la participation en zone tropicale.....

..... 287

A- Du fondement constitutionnel aux la loi-cadre relative à l'environnement.....

..... 288

 1- Le droit à la participation, une juridicité par ricochet ?

..... 289

 2- Le fondement législatif de la participation dans les lois-cadre de gestion de l'environnement

..... 290

B- La déclinaison de l'obligation de participation dans les lois d'aménagement du milieu marin et côtier

..... 291

 1- La participation du public dans les lois d'aménagement côtier et maritime au Sénégal, au Cap-Vert et Brésil

..... 292

 2- Un déficit de cadre règlementaire.....

..... 293

Section 2 : De l'évaluation des fondements de la participation du public à l'applicabilité dans une perspective de PSM.....	293
Paragraphe 1 : Les règles spécifiques de la participation pour les plans et programmes : une base envisageable dans la PSM.....	294
A- Une stimulation par le contenu du droit consacré.....	294
1- La consistance et les caractères du droit à la participation	295
2- La portée juridique du droit à la participation	298
B- Une stimulation par la détermination du cadre procédural	299
1- La participation dans la phase de l'EES.....	300
2- L'EES et la participation du public lors de l'élaboration des plans : deux instruments rendus inséparables	301
Paragraphe 2 : Le cadre juridique de la participation en zone tropicale : un cadre théorique trop indéterminé pour la PSM.....	302
A- L'indétermination du contenu de la participation tirée de l'écologisation des droits de l'homme.....	302
1- Un droit de la participation révélé de manière indirecte	302
2- La contribution de la jurisprudence des Cours régionales des Droits de l'Homme à l'édification du droit à la participation en matière environnementale.....	303
B- L'indétermination de la phase de mise en œuvre de la participation	305
1- Un droit procédural incertain.....	305
2- Un droit procédural peu influent en amont du processus décisionnel.....	306
Titre II : La part du droit dans les phases techniques de mise en œuvre de la PSM.....	308
Chapitre 1 : Les OAD et la protection de l'environnement dans la PSM	311
Section 1 : Développement des OAD et réglementation sur les données	313
Paragraphe 1 : Un développement des OAD justifié par la dimension scientifique du droit de l'environnement	315
A- La connaissance du milieu marin dans la PSM comme condition de protection du milieu marin.....	315
1- Une connaissance du milieu marin fondée sur des coopérations.....	316
2- Une connaissance du milieu marin articulée par le financement de la recherche	319
B- Le partage des données par des plateformes ouvertes	320
1- L'accessibilité des données par des plateformes ouvertes	320
2- Les limites à l'accès aux informations environnementales	322
Paragraphe 2 : Un développement des OAD justifié par la complexité du processus de planification.....	323

A-	Le traitement multisectoriel des objectifs de la PSM par les OAD.....	324
1-	L'utilisation de la pluralité des données, condition d'efficacité des OAD.....	324
2-	Les limites des OAD dans la PSM.....	325
B-	L'éligibilité des OAD de la PSM par l'arbitrage entre les différents scénarios de gestion.....	326
1-	Les scénarios de gestion, moyen d'optimisation des choix politiques.....	326
2-	Le choix d'un OAD révélateur des orientations de la PSM.....	328
Section 2 :	Développement des OAD et conservation des écosystèmes.....	329
Paragraphe 1 :	Un usage des OAD rendu nécessaire pour l'exploitation durable des océans.....	331
A-	L'incitation implicite à l'usage des OAD par les instruments internationaux en faveur de la conservation.....	332
B-	Les OAD et le développement des énergies marines renouvelables.....	333
Paragraphe 2:	Un recours aux OAD néanmoins encadré par les principes du droit de l'environnement.....	334
A-	Le principe de précaution, moyen d'émancipation de la PSM à la seule vérité scientifique pour prendre en compte les écosystèmes.....	335
B-	Le principe de non-régression, moyen de pérennisation des avancées environnementales dans la PSM.....	337
Chapitre 2 :	Les différentes échelles du contrôle juridictionnel de la PSM.....	340
Section 1 :	Le contrôle national de la PEM à l'aune des obligations posées par les règles procédurales de droit commun.....	343
Paragraphe 1 :	La perspective d'un contrôle juridictionnel fondé sur la recherche de la compatibilité spatiale et temporelle des documents d'aménagement.....	343
A-	La perspective d'un contrôle fondé sur le régime de la compatibilité et de prise en compte des documents d'aménagement.....	344
1-	Le champ d'application du contrôle de comptabilité, un cadre pour les documents d'aménagement marins.....	345
2-	Un contrôle de la prise en compte applicable spécifiquement aux documents d'origine distincte : le cas des documents terrestres.....	348
B-	Les effets des documents de la PEM, révélés par la portée des contrôles envisageables.....	349
1-	Le DSF comme cadre d'orientation et de révision des documents d'aménagement marin.....	350
2-	Le contrôle d'utilisation des espaces maritimes conformément à leur vocation	351

Paragraphe 2 : La méthode de prise en compte des exigences environnementales dans les procédures d'élaboration des plans.....	352
A- Le contrôle juridictionnel des modalités de protection de l'environnement dans la définition des objectifs stratégiques de la PEM	353
1- La procédure de concertation dans l'élaboration de la SNML	354
2- Analyse de la portée juridique de la concertation à l'aune de l'expérience de la planification terrestre.....	356
B- Le contrôle juridictionnel des modalités de protection de l'environnement dans l'élaboration des DSF.....	357
1- Le rapport environnemental, support traditionnel du contrôle juridictionnel de la prise en compte de l'environnement	357
2- La consultation du public un processus de faible portée juridique.....	358
Section 2 : Les méthodes indirectes de contrôles des exigences environnementales dans les politiques publiques par les organisations d'intégration régionale	360
Paragraphe 1 : Le contrôle de la PEM à l'échelle européenne : un cadre de vérification des obligations imposées par la Directive	361
A- La méthode de vérification de la mise en œuvre de la directive par le contrôle en manquement	362
1- Exposé du recours en constatation de manquement	363
2- De la procédure mise en œuvre par la Commission pour défaut de transposition de la PEM.....	364
A- Une procédure de portée limitée.....	365
1- Les sanctions financières, un moyen de dissuasion en amont.....	365
2- Les limites intrinsèques du recours en manquement	366
Paragraphe 2 : Un contrôle en amont par l'existence d'instruments juridiques gageurs de la protection de l'environnement	368
A- Le contrôle politique d'instance internationale par l'incitation à l'adoption d'instruments de protection de l'environnement.....	369
1- Le contrôle des politiques publiques nationales du Programme des Nations Unies pour l'Environnement	369
2- Le contrôle des politiques publiques nationales de l'Union africaine.....	371
B- Le contrôle juridictionnel par les juges en référence aux normes extérieures.....	372
1- Une unité symbolique entre droit de l'homme et droit de la nature justifiant des contrôles juridictionnels de la PSM par un recours aux normes extérieures	373
2- Un recours aux sources extérieures en quête de légitimité.....	374

Conclusion générale	376
BIBLIOGRAPHIE	378
ANNEXES	421
Table des matières	471

Titre : Les conditions juridiques d'intégration environnementale dans la Planification Spatiale Marine (PSM)

Mots clés : Droit de l'environnement, Planification Spatiale Marine, Union européenne, Sénégal, Cap-Vert, Brésil.

Résumé : La PSM est un processus de mise en cohérence des usages en mer dans un contexte de diversification des activités maritimes. Ce processus public s'est concrétisé dans l'Union Européenne avec l'adoption de la Directive-cadre 2014/89/UE du 23 juillet 2014, établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. La PSM se diffuse de plus en plus dans l'ensemble des régions du monde avec des approches différenciées et la mise en avant des priorités propres à chaque pays. Si la protection de l'environnement ne constitue pas l'objectif essentiel de la PSM, elle n'en demeure pas moins un élément central. La continuité des écosystèmes marins et la dépendance des activités maritimes au milieu supposent d'accorder une place importante à l'enjeu écologique. Il importe désormais de proposer les conditions juridiques qui permettent cette intégration environnementale dans ce processus.

L'idée d'intégration en lien avec le concept de développement durable irrigue le processus de planification et découle de l'application du droit de l'environnement notamment par les outils transversaux tels que la participation du public ou encore l'étude d'impact stratégique.

Cependant, ces outils n'existent pas partout. C'est pourquoi, nous développons des arguments pour l'adoption et l'adaptation de ces instruments transversaux comme des préalables à l'élaboration des plans spatiaux marins. Ces préalables constituent une condition de la cohérence normative et institutionnelle des activités déployées sur le milieu marin dans un objectif de gestion intégrée.

La multiplicité et la diversité des instruments normatifs et institutionnels existant en mer constituent en effet l'un des grands écueils à l'harmonisation des utilisations des espaces marins. La PSM qui se présenterait comme le réceptacle de ces enjeux, dans une finalité de mise en cohérence, nécessite donc un encadrement juridique qui constitue un facteur de sécurité juridique à la fois pour la protection de l'environnement mais aussi pour les acteurs impliqués.

Titre : Legal requirements for environmental integration in Marine Spatial Planning (MSP)

Keywords : Environmental law, Marine Spatial Marine, European union, Senegal, Cabo Verde, Brazil.

Abstract : MSP is a process for ensuring the consistency of uses at sea in a context of diversification of maritime activities. This public process took shape in the European Union with the Directive 2014/89/EU of 23 July 2014, establishing a framework for maritime spatial planning. The MSP is increasingly spreading to all regions of the world with differentiated approaches and the promotion of country-specific priorities. While environmental protection is not the main objective of the MSP, it is nevertheless a central element. The continuity of marine ecosystems and the dependence of maritime activities on the environment imply that the ecological issue must be given a prominent place. It is now important to propose the legal conditions that allow this environmental integration into this process.

The idea of integration in connection with the concept of sustainable development informs the planning process, and results from the application of environmental law, in particular through transversal tools such as public participation or strategic impact assessment.

However, these tools do not exist everywhere. This is why we are developing arguments for the adoption and adaptation of these transversal instruments as prerequisites for the development of marine spatial plans. These prerequisites are a condition for normative and institutional coherence of activities carried out in the marine environment with a view to integrated management.

The multiplicity and diversity of normative and institutional instruments existing in the marine field constitute one of the major obstacles to the harmonization of the uses of marine spaces. The MSP, which would present itself as the receptacle of these issues, in order to ensure coherence, requires a legal framework that constitutes a factor of legal security both for the protection of the environment and for the actors involved.