Développement durable et territoires
Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 3, n° 3 | Décembre 2012
Varia

Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge

Legal considerations about linking biodiversity and maritime spatial planning in a transboundary context – the French – Belgian illustration

Betty Queffelec

Édition électronique
URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/9402
DOI : 10.4000/developpementdurable.9402
ISSN : 1772-9971

Éditeur
Association DD&T

Référence électronique
Betty Queffelec, « 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], Vol. 3, n° 3 | Décembre 2012, mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 19 avril 2019. URL : http://journals.openedition.org/developpementdurable/9402 ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9402

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Réflexions juridiques sur l'articulation entre biodiversité et planification de l'espace maritime en contexte transfrontalier – illustration franco-belge

Legal considerations about linking biodiversity and maritime spatial planning in a transboundary context – the French – Belgian illustration

Betty Queffelec

Financement: Projet TransMaSP financé par FP7 people Marie Curie Fellowship Grant, Intra-European Fellowships for career development (IEF) conduit à l'Institut maritime de l'université de Gand. Voir: http://www.transmasp.ugent.be/
Remerciements à Prof. Frank Maes, Grégoire Le Crane et Piet Willems.

1 Le développement croissant des activités en mer fait de la biodiversité marine un enjeu majeur à plusieurs égards. Intégrant différentes perspectives sur la nature au sein d'un même concept, la notion de biodiversité recouvre à la fois un environnement à conserver, une ressource à exploiter et un objet de recherche scientifique à explorer. Elle permet ainsi de prendre en compte l'ensemble des valeurs attachées à la nature ce qui en fait un concept essentiel de la mise en œuvre du développement durable (Queffelec, 2006).

2 Par contre, la biodiversité entretient des relations complexes avec les frontières. Les frontières conceptuelles d'abord, les liens établis par la biodiversité entre protection, exploitation et recherche imposent de penser ensemble les différentes branches du droit portant sur la nature. Les frontières politiques ensuite, les espèces bougent et traversent à loisir ces délimitations humaines. Les frontières physiques enfin, les écosystèmes sont des entités dont les limites sont relatives du fait de leurs interrelations et de leur caractère dynamique et évolutif[1].

3 Ces spécificités sont encore plus marquées dans le milieu marin. L'environnement liquide amplifie la mobilité. Les trois dimensions de l'espace maritime ont une importance accrue. Les implantations humaines permanentes sont limitées et, contrairement aux espaces terrestres, il n'y a presque jamais de propriété immobilière privée en mer. Par conséquent, les activités conduites dans l'espace maritime sont souvent caractérisées par une forte internationalisation (pêche, transport maritime...) (Symes, 2005 : 14-16).

4 Aussi, quand l'idée d'un aménagement des espaces maritimes, comme le pendant de l'aménagement du territoire, fait son chemin (de Cacqueray, 2011), il est intéressant d'observer comment les caractéristiques de la biodiversité influent sur sa mise en œuvre, spécialement dans un contexte transfrontalier. Promue par l'Union Européenne (UE) dans sa politique maritime intégrée et la Directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », la planification de l'espace maritime (PEM) se développe progressivement en Europe. Il s'agit d'un processus fondé sur l'approche écosystémique visant une gestion intégrée et durable des usages de la mer[2]. C'est sous l'angle de cette approche que la PEM intègre la question de la biodiversité. En effet, l'approche écosystémique a été consacrée comme un élément central de l'intégration de la biodiversité dans les réglementations visant à gérer l'espace et les ressources[3].

5 Le présent article se propose de présenter les implications juridiques de cette articulation entre biodiversité et PEM par la médiation de l'approche écosystémique dans le contexte transfrontalier. C'est en effet, ce contexte particulier qui permet de révéler toute la complexité qu'implique l'intégration de la biodiversité. Un exemple concret permettra d'illustrer ces propos : l'espace frontalier franco-belge. En effet, les deux États partagent une même biodiversité marine, les mêmes bancs de sables, une même variété d'espèces (Maes *et al.*, 2005). Ils ont délimité des zones Natura 2000 contiguës et nombre d'activités sont conduites concurremment sur leurs espaces maritimes respectifs, notamment la pêche[4]. Nous montrerons que si la transfrontalité est inséparable de l'approche écosystémique, la PEM, bien que fondée sur cette approche, reste mise en œuvre sur une base essentiellement nationale (I). L'application du droit européen portant sur la biodiversité et ses éléments impose néanmoins une certaine intégration transfrontalière. La PEM pourrait ici offrir un cadre utile pour aborder ces questions d'une manière à la fois globale et cohérente (II).

1. La transfrontalité : inséparable de l'approche écosystémique, gageure pour la Planification de l'Espace Maritime

6 L'approche écosystémique peut être qualifiée de méta-principe de la PEM, c'est-à-dire un principe général structurel qui dépasse et englobe les autres principes. C'est ainsi qu'elle apparaît dans la feuille de route PEM de la Commission Européenne : un « principe qui vaut pour tous les aspects de la PEM »[5]. Dans le texte du groupe VASAB-HELCOM définissant les principes de la PEM pour la mer Baltique, elle est qualifiée d'*overarching principle*[6]. Elle est également la base sur laquelle se fonde la PEM telle que décrite dans le document méthodologique de la commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO *Marine Spatial Planning a step-by-step approach toward an ecosystem-based management* (Elher et Douvere, 2007).

7 La PEM est alors envisagée comme un outil pour rendre opérationnelle l'approche écosystémique (Crowder et Norse, 2008 ; Douvere, 2008 ; Douvere et Elher, 2009 ; Gilliland et Laffoley, 2008). Perçue comme trop conceptuelle, abstraite, l'approche écosystémique a en effet pu sembler difficile à mettre en œuvre concrètement. Ce reproche avait également été fait à la gestion intégrée des zones côtières (Rupprecht, 2006). C'est probablement l'une des raisons qui ont conduit les initiateurs de la notion de PEM à l'ancrer fortement dans le réel. Ainsi, la méthode publiée par la COI-UNESCO présente une démarche pas à pas pour sa mise en œuvre et la Commission Européenne prend soin de préciser que les principes fondamentaux qu'elle définit pour la mise en œuvre de la PEM émergent des usages en la matière[7].

8 L'approche écosystémique a été définie par la décision V/6 de la Conférence des États Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) 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 équitable »*[8]. Loin d'être une approche purement « conservationniste », elle combine donc conservation, utilisation durable et distribution des richesses dans une optique de développement durable (Queffelec, 2006 : 250).

9 Elle peut être perçue comme une approche de gestion fondée sur une zone particulière définie par la localisation d'un écosystème donné. Mais il s'agit avant tout d'une approche intégratrice. En ce sens, elle commande non seulement de prendre en compte l'ensemble des secteurs d'activité ainsi que des politiques publiques comme la protection de l'environnement, mais encore de ne pas se limiter aux frontières. Il s'agit d'abord des frontières administratives et politiques pour une détermination des zones d'action fondées sur la réalité des écosystèmes ; mais également de prendre en compte l'intercommunication entre les écosystèmes, entre une baie et la mer à laquelle elle appartient, entre deux mers communiquant, etc. C'est le résultat de la combinaison des principes 3 et 6 de la Décision V/6 précitée. L'approche écosystémique commande une gestion des écosystèmes à l'intérieur des limites de leur dynamique (principe 6), mais elle n'isole pas ainsi les écosystèmes. Elle impose la prise en compte des effets de la gestion sur les écosystèmes adjacents et autres (principe 3). De plus, l'approche par écosystème ne devrait être appliquée que selon les échelles appropriées (principe 7 et directive opérationnelle 4). Il s'agit donc non seulement de déterminer correctement l'échelle d'action adéquate mais aussi de coordonner les différents niveaux d'intervention institutionnelle. (Queffelec, 2006 : 257). C'est pourquoi, l'approche écosystémique, méta-principe pour la mise en œuvre de la PEM, est une notion fondamentalement transfrontière. C'est l'une des raisons qui rendent sa mise en œuvre complexe, une difficulté qui se retrouve alors naturellement au centre des préoccupations pour la mise en œuvre de la PEM.

10 La nécessité d'une démarche transfrontière en matière de PEM a été soulignée très tôt dans plusieurs forums internationaux comme UNICPOLOS7 (2006)[9] ou la déclaration ministérielle de la 5ème Conférence de la Mer du Nord (Bergen, 2002 ; Douvere et Ehler, 2009). Elle reste aujourd'hui une question majeure. Lors de la dernière réunion de l'organe scientifique et technique de la CDB, le rôle stratégique de la PEM dans la gestion des ressources transfrontalières a été souligné[10]. Elle apparaît également comme une question importante dans le cadre de la mise en œuvre de la politique maritime européenne (Livre Bleu COM(2007) 575 final et son plan d'action SEC(2007) 1278). En outre, la communication de la commission consacrée à l'énergie éolienne en mer présente l'absence de PEM et de coordination transfrontalière comme un obstacle au

développement du potentiel des éoliennes offshore[11]. Dès lors, la coopération transfrontière s'est imposée comme le 7ème principe de la feuille de route pour une planification de l'espace maritime (COM(2008)791 – 25 novembre 2008)[12]. Elle est aussi un objectif central du projet de législation communautaire consacré à la PEM actuellement à l'étude au sein de la DG MARE[13].

11 Pourtant, les cas de mise en œuvre de la PEM qui se développent en Europe et dans le monde restent construits sur une base nationale. La mise en œuvre d'une coopération transfrontière pour leur élaboration est rare[14]. On peut citer le cas de la coopération trilatérale pour la protection de la mer de Wadden (Allemagne, Pays Bas et Danemark) qui a conduit à l'élaboration du plan de gestion s'étendant sur les espaces maritimes des trois États[15]. Par ailleurs, conduit dans le cadre de projets pilotes financés par l'Union Européenne, un début de réflexion commune est en cours dans trois zones : à la frontière entre les Pays Bas et la Belgique ; sur l'espace du *Dogger Bank* partagé par le Royaume-Uni, les Pays Bas, l'Allemagne et le Danemark (projet Maspnose)[16] et sur la mer Bothnia entre la Suède et la Finlande (projet Plan Bothnia). Mais les résultats de ces projets pilotes sont encore loin d'atteindre une prise de décision commune ou même concertée en matière de PEM. En effet, les résistances sont fortes. Le cas franco-belge est sur ce point tout à fait représentatif. La Belgique a développé dès 2003 un *Masterplan* pour la planification de son espace maritime. Ce document politique a défini des zones pour les éoliennes *offshores*, pour les extractions de sables et granulats puis en 2005 pour les aires marines protégées (Douvere 2007 ; Maes 2008 ; Plasman 2008). Pourtant, simple document politique le *Masterplan* n'a pas fait l'objet de consultation de la France[17]. De son côté, la France a intégré la notion de PEM *via* la gestion intégrée de la mer et du littoral qui figure aujourd'hui dans le code de l'environnement[18]. Se démarquant d'une adhésion complète au concept de GIZC par une différenciation nominale, ses auteurs insistent spécialement sur ses dimensions stratégiques et maritimes permettant d'établir une version « à la française » de la PEM. Un cadre juridique a été mis en place pour développer une stratégie nationale pour la mer et le littoral *« définie dans un document qui constitue le cadre de référence pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et 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 nationale »*[19]. Cette stratégie sera déclinée à l'échelle infranationale des façades maritimes par le développement des documents stratégiques de façade. La façade maritime contiguë à la frontière belge dite Manche Mer du Nord s'étend jusqu'au Mont-Saint-Michel. La consultation des États frontaliers n'est pas prévue par les textes en la matière. Elle pourrait néanmoins être assurée dans une certaine mesure dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique (Maes, 2008 ; Backer, 2011)[20].

12 En France comme en Belgique, pour le moment la procédure d'élaboration de ces stratégies maritimes reste donc strictement nationale et ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour la coopération et la consultation avec les États du même bassin maritime ou simplement frontaliers. Pourtant, l'application du droit international et européen devrait conduire, dans une certaine mesure, à mettre en œuvre cette coopération (Smith *et al.*, 2010).

13 Plusieurs Directives et Règlements européens comportent des obligations en matière de coopération transfrontalière. Si ce n'est pas vraiment le cas des Directives dites « Habitats » et « Oiseaux »[21], la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin prévoit que les États coopèrent, à l'échelle des régions et sous régions marines, pour atteindre les

objectifs de la Directive et notamment le bon état environnemental de leurs eaux grâce à une coordination permettant la cohérence entre leurs stratégies marines. Les structures des Conventions sur les mers régionales peuvent être utilisées à cette fin[22]. La Directive cadre sur l'eau contient des dispositions pour la coordination nécessaire aux districts hydrographiques internationaux[23]. Les évaluations environnementales de plans ou projets sont également autant d'occasion de coopérer y compris sur l'espace maritime[24] (Maes, 2008).

14 La France et la Belgique coopèrent concernant leurs espaces maritimes contigus mais de manière encore très sectorielle (Queffelec, 2012). Pourtant, conscients de la nécessité d'une approche plus intégrée, le groupement européen de coopération territoriale West-Vlaanderen-Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale entre la France et la Belgique vient de mettre en place un groupe maritime. Il est encore trop tôt pour savoir si cette initiative portera ses fruits. Mais elle apparaît en bonne adéquation avec le contexte. Les obligations de coopération provenant de différents aspects de la biodiversité marine (conservation, exploitation) s'entrecroisent d'ores et déjà dans une complexité certaine. Aussi, l'enjeu devrait-il rapidement résider dans le développement d'une approche intégrée. Cette dernière permettrait une vision globale au niveau transfrontalier. C'est la condition d'une véritable mise en œuvre de l'approche écosystémique. Si elle parvient à dépasser un cadre strictement national, la PEM serait particulièrement utile pour mener à bien cette approche.

2. De l'articulation entre réglementations sectorielles à la coopération intégrée : la construction d'une approche globale de la biodiversité dans le cadre de la Planification de l'Espace Maritime

15 Les obligations européennes et internationales des États visant la biodiversité marine pour sa conservation s'entrecroisent avec celles portant sur l'exploitation de ces éléments. C'est le cas typiquement pour les aires marines protégées (sites Natura 2000 en mer) et la pêche. Mais dans la pratique, leur articulation se révèle complexe à mettre en œuvre.

16 À nouveau le cas de la frontière franco-belge est particulièrement démonstratif à cet égard. En effet, cet espace frontalier est marqué par la présence de zones Natura 2000 de part et d'autre de la frontière, recouvrant des zones de pêche importantes. La dernière version de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique comprend les trois sites frontaliers désignés à ce titre par la France et la Belgique : les Bancs des Flandres (FR3102002) et les dunes de la plaine maritime flamande (FR3100474) pour le côté français et le Vlaamse Banken (BEMNZ0001) du côté belge[25]. Les deux États doivent, notamment *via* ces sites, établir les priorités et des mesures de conservation pour maintenir ou rétablir un état de conservation favorable pour les habitats mentionnés dans l'annexe 1 de la Directive (ici principalement 1110 « Bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine » dans les trois zones ; 1140 « Replats boueux ou sableux exondés à marée basse » dans la zone FR3100474 et 1170 Récifs dans la zone BEMNZ0001) et les espèces concernées de l'annexe II de la Directive à titre d'exemple des mammifères marins, le phoque veau marin *Phoca vitulina*, le marsouin commun *Phocoena phocoena* ou le phoque gris *Halichoerus grypus* ; la lamproie marine

Petromyzon marinus[26]. Plusieurs sites ont également été désignés par les deux États au titre de la Directive oiseaux dans la zone frontalière[27].

17 Les obligations découlant des Directives « Habitats » et « Oiseaux » devraient converger avec celles de la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin pour le développement de stratégies marines et l'atteinte d'un bon état écologique[28] ainsi qu'avec celles de la Directive cadre sur l'eau pour l'atteinte d'un bon état écologique dans les eaux côtières jusqu'à un mille au-delà des lignes de base[29]. Mais si l'articulation entre les différentes Directives environnementales ne semble pas poser de difficulté de fond, leur intégration avec la réglementation portant sur la pêche, sans être impossible (Rätz *et al.,* 2010), est plus complexe. Nous nous focaliserons sur l'articulation entre la politique commune des pêches (PCP) et le réseau Natura 2000 pour le montrer. Cette activité qui, exploitant une ressource naturelle vivante, bénéficie un bon état des écosystèmes sur lesquels elle intervient, est néanmoins susceptible d'avoir un impact environnemental. La réglementation environnementale doit donc être combinée avec la réglementation portant sur les pêcheries. La France avait bien tenté de limiter l'intégration entre ces réglementations en excluant la pêche du cadre mis en place pour la conservation des sites du réseau Natura 2000 (de même que les activités aquacoles, la chasse et autres activités cynégétiques). À cette fin, elle avait qualifié la pêche d'activité non perturbante dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 6.2 de la Directive « Habitats ». Mais la Cour de Justice de l'Union Européenne a considéré que cette disposition n'était pas conforme à l'article susmentionné (Cudennec *et al.*, 2010 ; Royer, 2010)[30]. Lorsque l'activité s'avère perturbante, les États devront adopter des mesures de conservation.

18 A l'intégration matérielle s'ajoute alors la complexité de la répartition des compétences entre les États et l'Union Européenne. En effet, l'Union Européenne a une compétence exclusive sur la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP [31]. Mais les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres concernant notamment les autres aspects de la pêche et l'environnement[32]. Les États membres n'ont donc pas toute latitude pour réglementer la pêche et spécialement la conservation des ressources biologiques dans les eaux sous leur juridiction. En outre, la politique commune des pêches prévoit que les navires de pêche communautaires jouissent d'une égalité d'accès aux eaux et aux ressources halieutiques dans toutes les eaux communautaires[33]. Plusieurs exceptions existent cependant. D'abord, des mesures particulières peuvent être adoptées en outre-mer. Ensuite, les États sont autorisés à limiter la pêche y compris aux navires battant pavillon d'un État membre de l'UE dans les eaux situées à moins de 12 milles marins des lignes de base relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, ce qui correspond en France comme en Belgique à la mer territoriale[34] (Curtil, 2009 : 164). Exceptions à l'exception, ces limitations sont elles-mêmes limitées par des droits de voisinages et des zones dites de « droits historiques » qui sont définies dans l'annexe I du Règlement de base de la PCP (Markus, 2009 : 47). Le texte spécifie les États, les zones et les espèces concernés.

19 Ainsi, par exemple, à la frontière franco-belge, des droits historiques sont définis de part et d'autre de la frontière. Dans la zone s'étendant de 3 à 12 milles nautiques des lignes de base belges, les navires battant pavillon français peuvent pêcher le hareng. Parallèlement, dans la zone s'étendant de 6 à 12 milles nautiques des lignes de bases françaises, depuis la frontière belge jusqu'au département de la Manche, les navires battant pavillon belge peuvent pêcher les espèces démersales et la coquille Saint-Jacques. Mais la dimension internationale de la pêche, même en zone côtière, ne se limite pas aux aspects

strictement frontaliers. En effet, sur ces deux zones les navires battant pavillon néerlandais peuvent également pêcher et sans limitation d'espèce. Les pavillons allemands et ceux du Royaume-Uni ont également des droits historiques de pêche dans le nord de la France.

20 Lorsqu'il existe des droits historiques, l'État peut limiter la pêche sur les navires de ses nationaux[35] mais ne peut pas de sa propre initiative limiter celle des navires battant un pavillon dûment autorisé en application de l'annexe I du Règlement de la PCP. Pourtant, le Règlement de base de la PCP affirme de bonne gouvernance que celle-ci soit compatible avec la politique communautaire en matière d'environnement[36] et les zones spéciales de conservation peuvent être situées tant en mer territoriale qu'en Zone Économique Exclusive (ZEE). C'est d'ailleurs le cas des zones Natura 2000 précitées à la frontière franco-belge qui chevauchent mer territoriale et ZEE[37]. Comment dès lors, l'État peut-il adopter les mesures nécessaires pour minimiser les incidences de la pêche sur la conservation des écosystèmes marins et ainsi intégrer les réglementations sur l'environnement et sur la pêche ?

21 Lorsque la zone considérée est dans la ZEE, les États membres ne peuvent que faire une requête formelle auprès de la Commission pour qu'elle adopte des mesures de gestion des pêches en ce sens suivant la procédure décrite dans les lignes directrices établies en 2008 par la Commission[38]. Par contre, dans la zone des 12 milles marins, l'État peut adopter des mesures lui-même s'il remplit un certain nombre de conditions et suit la procédure applicable. Il faut d'abord qu'aucune mesure de conservation et de gestion des pêches n'ait été adoptée par la Communauté spécifiquement pour cette zone. Ensuite, ces mesures doivent être non-discriminatoires, être compatibles avec les objectifs de la PCP[39] et être au moins aussi rigoureuses que la réglementation communautaire existante[40]. Mais, lorsque ces mesures sont susceptibles de concerner des navires d'un autre État membre, elles ne sont adoptées qu'après consultation de la Commission, de l'État membre et des conseils consultatifs régionaux concernés sur le projet de mesure assorti d'un exposé des motifs[41]. La procédure applicable ouvre des délais très courts et la Commission adopte la décision finale : « Les États membres et les conseils consultatifs régionaux concernés peuvent présenter leurs observations écrites à la Commission dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de la notification. La Commission confirme, annule ou modifie la mesure dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de la notification »[42]. En cas de désaccord, les États membres concernés peuvent saisir le conseil qui statue à la majorité qualifiée.

22 L'adoption de telles mesures est donc prévue et possible. Pourtant, dans la pratique, il semble que cette procédure n'ait été mise en œuvre que deux fois dont une avec succès[43]. La Commission a rejeté en 2005 la demande du Royaume-Uni car elle a jugé sa proposition de mesure pour réduire la mortalité des dauphins scientifiquement infondée (Churchill et Owen, 2010 : 192). Elle a, à l'inverse, accueilli celle des Pays-Bas pour le Voordelta. Ce second cas est intéressant car il concerne la mise en œuvre de la Directive « Habitats ». En effet, les Pays-Bas ont désigné le Voordelta en tant que zone spéciale de conservation. Suite à la construction d'installations portuaires sur cet espace, ils ont proposé pour mesure de compensation[44] la création d'une « zone de protection des fonds marins dont l'accès est interdit aux chalutiers à perche équipés de chaînes gratteuses d'une puissance motrice supérieure à 260 CV (191 kW), ainsi que cinq zones de repos situées dans la zone de protection des fonds marins et dans lesquelles la plupart des activités de pêche sont interdites ». Cette mesure a été confirmée par décision de la Commission Européenne et

est applicable aux navires des autres États membres concernés (France, Belgique, Danemark et Allemagne)[45].

23 La PCP est actuellement en cours de renégociation. Une proposition pour le nouveau Règlement principal a été produite par la Commission[46]. Partant du constat de l'intégration insuffisante des questions environnementales dans la PCP telle qu'elle a été conduite jusqu'à présent, la proposition de Règlement tente d'y remédier. Son préambule mentionne le plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 de la Conférence des parties à la CDB. Il précise que la PCP doit être cohérente avec les objectifs ciblés définis par l'UE en matière de la biodiversité[47]. Un article 2 consacré aux objectifs généraux est largement consacré à l'intégration entre la PCP et les politiques de l'environnement de l'UE. La PCP doit s'intégrer dans une logique de développement durable, appliquer une approche de précaution et mettre en œuvre l'approche écosystémique[48]. D'une manière plus générale, la proposition de Règlement maintient que la PCP doit être cohérente avec la politique maritime intégrée et les autres politiques de l'Union[49]. Son préambule mentionne explicitement la « PEM » en insistant sur l'interconnexion des questions liées aux mers et océans, notamment au sein de la politique maritime européenne et le besoin d'intégration et de cohérence des différentes politiques sectorielles à l'œuvre dans les bassins maritimes (comme la Mer du Nord ou la Baltique). Ce paragraphe fait écho à la difficulté récurrente d'inclure la pêche dans la PEM (Fock, 2008). Intéressante sur les principes, cette proposition de Règlement reste moins ambitieuse dans le dispositif qu'elle propose de mettre en place (Symes, 2012). Elle invite à maintenir les restrictions d'accès dans les 12 milles marins (y compris l'annexe 1) et crée un nouvel article 12 consacré au « respect des obligations établies par la législation environnementale de l'Union » qui précise que dans les zones spéciales de conservation au titre des Directives Oiseaux, Habitats et cadre stratégie milieu marin, les États membres mènent leurs activités de pêche de manière à en atténuer les incidences. En outre, *« le pouvoir d'adopter des actes délégués est conféré à la Commission [...] en ce qui concerne la définition des mesures visant à atténuer les incidences des activités de pêche dans les zones spéciales de conservation »*[50]. Quel pouvoir de proposition pour les États membres ? Quelle coopération entre les États à cette fin ? Cette disposition laisse beaucoup de questions en suspend. Parallèlement, les États membres peuvent adopter des mesures de conservation adoptées conformément aux plans pluriannuels mais applicables seulement pour leurs nationaux (Symes, 2012)[51]. Mais l'article 26 concernant les « Mesures des États membres applicables dans la zone des 12 milles marins », reprend l'article 9 du précédent Règlement en supprimant la référence à l'article 8.3 (voir ci-dessus) ce qui laisse entendre que l'État membre peut adopter ces mesures après consultation de la Commission, les États concernés et les comités consultatifs compétents. À ce stade, l'articulation entre les articles 12, 17, 26 ne semble donc pas parfaitement aboutie.

24 Outre les questions de procédure, l'articulation entre conservation de l'environnement marin et pêcheries est emblématique de la complexité de l'approche intégrée dans un contexte transfrontalier. Même si protection de l'environnement et pêche devraient bénéficier de la richesse de la biodiversité, une véritable intégration de ces deux politiques implique en matière de pêche une redéfinition des accords précédents qui ont permis l'adoption de la PCP car l'équilibre entre droits historiques et réglementation par l'État dans la mer territoriale s'en trouve modifié. Les coopérations internationales conduites dans un cadre sectoriel conduisent à définir des politiques en équilibrant les intérêts et rapports de force dans chaque domaine respectif. L'approche intégrée

implique naturellement d'étendre le nombre des intérêts à prendre en compte dans une logique d'appréhension globale des questions maritimes et littorales. C'est pourquoi conduire une telle approche bouleverse les équilibres sectoriels antérieurs. Dans un autre registre, on observe le même phénomène lorsqu'une nouvelle activité se développe dans l'espace maritime, comme les éoliennes. Ainsi, à la frontière entre les Pays-Bas et la Belgique, les parcs éoliens dont les zones ont été définies devraient conduire à redessiner certaines routes maritimes de la région. À cette fin, une procédure devra être engagée auprès de l'Organisation Maritime Internationale. D'une manière plus générale, les mesures de concertation conduites en France comme en Belgique ont permis de cerner l'impact de l'implantation des éoliennes *offshores* sur les autres usages et politiques publiques : le transport maritime, la pêche, l'environnement, le tourisme... En termes de décision publique, l'enjeu réside dans une redéfinition acceptable des équilibres entre les usages maritimes et littoraux.

25 L'approche intégrée ne peut se suffire d'une articulation un à un des réglementations et politiques publiques concernées. Elle implique de prendre en compte pour une vision globale l'ensemble des enjeux et usages en mer : la conservation de l'environnement marin, l'implantation des éoliennes *offshores*, le transport et la sécurité maritime, les extractions de sable et granulats... Cette intégration prend tout son sens pour la biodiversité du fait de ses implications en termes de conservation, d'exploitation et de recherche. Seule une approche intégrée permet d'englober cette notion. La PEM recèle clairement un potentiel pour cela. Mais le caractère international des enjeux cadre mal avec la dimension nationale des PEM développées jusqu'à présent. C'est donc l'articulation entre les PEM nationales qui pourra fournir une base intéressante pour conduire une coopération intégrée qui serait à même de permettre le développement d'une vision globale sur plusieurs échelles (bilatérale, régionale, européenne...).

Conclusion

26 Il apparaît donc que la nature même de la biodiversité requiert, pour sa prise en compte, le développement d'une approche écosystémique dont le caractère intégratif, essentiel à la biodiversité, s'accorde mal avec les délimitations frontalières. La planification de l'espace maritime est un processus de gouvernance visant une gestion intégrée et durable des usages maritimes. Il a été présenté comme un moyen de rendre opérationnelle la mise en œuvre de l'approche écosystémique en mer. Pourtant, ses applications restent largement nationales. Le processus intégré au niveau national, laisse place aux classiques coopérations sectorielles au niveau international. Mais, à la faveur de la mise en œuvre de la législation européenne, une coopération plus intégrée devrait se développer. Pourtant, même entre deux réglementations cette intégration est complexe. Comme le révèle l'articulation entre Natura 2000 et la politique commune des pêches, cela implique de redéfinir les équilibres qui avaient permis l'adoption de compromis au niveau sectoriel. C'est le cas des droits historiques de pêche par exemple.

27 Dès lors, la PEM a un potentiel intéressant et attendu en matière d'approche intégrée de la coopération internationale. Mais pour l'instant ce potentiel n'est pas encore réalisé et s'il le devient on peut s'attendre à un processus long en termes de gouvernance permettant la redéfinition des équilibres entre les intérêts en jeu. Deux facteurs paraissent alors déterminants pour une bonne prise en compte de la transfrontalité dans la mise en œuvre de la PEM. Il s'agit d'une part, d'accorder une attention particulière aux

structures qui vont porter la coopération entre les États en matière de PEM (les conventions sur les mers régionales, une convention *ad hoc*, un groupement européen de coopération territoriale...) et de sélectionner avec soin l'échelle de décision pertinente. D'autre part, la circulation des données administratives, économiques, sociales et scientifiques portant sur l'espace maritime est également un élément essentiel de la coopération. Elle est nécessaire à une bonne compréhension des enjeux transfrontaliers et à la construction de possibles stratégies communes à venir. Pourtant, bien que des évolutions soient à l'œuvre, grâce notamment à la Directive INSPIRE[52], cette circulation est encore trop limitée, ce qui constitue un obstacle notable à la coopération internationale en matière de PEM.

BIBLIOGRAPHIE

Backer H., 2011, Transboundary maritime spatial planning: a Baltic Sea perspective, *Journal of Coastal Conservation*, 15(2), p. 279-289.

Cacqueray M. de., 2011, *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 doctorat, Géographie, Université de Bretagne Occidentale, 554 p.

Churchill R. and Owen D., 2010, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford University Press , 640 p.

Crowder L. and Nors E., 2008, Essential ecological insights for marine ecosystem-based Management and Marine Spatial Planning, *Marine Policy,* 32(5), p. 772-778.

Cudennec A., Curtil O., De Cet-Bertin C., Guéguen-Hallouët G. et Labrot V., 2010, Chronique maritime – Environnement - Jurisprudence - Mise en œuvre de la Directive 92/43/CEE (directive habitats), *Revue du marché commun et de l'Union européenne,* nº542, p. 605-606.

Curtil O., 2009, Législation environnementale communautaire : quelles contraintes sur les activités de pêche ?, *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 2, p. 151-169

Douvere F. and Ehler C., 2010, The importance of monitoring and evaluation in adaptive maritime spatial planning, *Journal of Coastal Conservation,* 15(2), p. 305-311.

Douvere F. and Ehler C., 2009, New perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning, *Journal of Environmental Management*, 90(1), p. 77-89.

Douvere F., 2008, The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management, *Marine Policy* 32(5), p. 762-771.

Douvere F. and Ehler C., 2007, The Need for a Common Vocabulary for Marine Spatial Planning in Ecosystem-based Marine Management, COI-UNESCO, prepared for the ENCORA Network.

Ehler C. and Douvere F., 2007, Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. IOC Manual and Guides No. 48, Paris: UNESCO - Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme.

Fock H. O., 2008, Fisheries in the context of marine spatial planning: defining principal areas for fisheries in the German EEZ, *Marine Policy* 32(5), p. 728-739.

Fock, H. O., 2011, Natura 2000 and the European Common Fisheries Policy, *Marine Policy,* 35(2), p. 181-188.

Gilliland P. M. and Laffoley D., 2008, Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning, *Marine Policy* 32(5), p. 787-796.

Maes F., 2008, The international legal framework for marine spatial planning, *Marine Policy* 32(5), p. 797-810.

Maes F., Schrijvers J. and Vanhulle A. (red.), 2005, *Un océan d'espace : vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer du Nord (GAUFRE),* Bruxelles : Politique scientifique fédérale, 204 p.

Markus T., 2009, European Fisheries Law. From Promotion to Management, *European Law Journal*, 16(5), p. 690-693.

Plasman, I. C., 2008, Implementing marine spatial planning: A policy perspective, *Marine Policy* 32 (5), p. 811-815.

Queffelec B. and Maes F., 2013, Improving Sea-Land Management by Linking Maritime Spatial Planning and Integrated Coastal Zone Management: French and Belgian Experiences, *Ocean Yearbook*, vol. 27 (à paraître).

Queffelec B., 2006, *La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature - l'exemple marin*. Thèse de doctorat, droit public, Université de Bretagne Occidentale, 510 p.

Rätz H-J., Dörner H., Scott R. and Barbas T., 2010, Complementary roles of European and national institutions under the Common Fisheries Policy and the Marine Strategy Framework Directive, *Marine Policy*, 34(5), p. 1028-1035.

Royer E., 2010, La France condamnée par la CJUE pour mauvaise transposition de la directive Habitats, *L'actualité juridique ; droit administratif,* p. 468.

Rupprecht Consult, 2006, Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe - Final Report, 360 p. http://ec.europa.eu/environment/iczm/pdf/evaluation_iczm_report.pdf

Smith H., Maes F., Stojanovic T. and Ballinger R., 2010, The integration of land and marine spatial planning, *Journal of Coastal Conservation* 15(2), p. 291-303.

Symes D., 2012, Regionalising the Common Fisheries Policy: Context, Content and Controversy, *Maritime Studies* 11(6), http://www.maritimestudiesjournal.com/content/pdf/2212-9790-11-6.pdf

Symes D., 2005, *Marine Spatial Planning : A Fisheries Perspective Report to English Nature*. *English,* University of Hull.

NOTES

1. Décision V/6 de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), 2000, Nairobi, Annexe 1 §3.
2. 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, 25 novembre 2008.
3. Décision V/6 de la 5° Conférence des Parties à la CDB qui s'est tenue du 15 au 26 mai 2000 à Nairobi (Kenya).

4. Voir F. Maes (UGent), LECOFISH, exemples de pêcheries côtières transfrontalières dans la zone TransMasp, http://www.transmasp.ugent.be/FM_LECOFISH.pdf ; A. Viera (CRPMEM Nord-Pas-de-Calais / Picardie), Présentation des zones de pêche des pêcheurs français, http://www.transmasp.ugent.be/viera.pdf, Atelier International - *Planification de l'espace maritime - Enjeux transfrontaliers - Cas d'étude Franco-Belge* - 26 Avril 2012 - Gand (Belgique).

5. Commission Européenne, Feuille de route PEM p. 10. Dans ce texte, la version anglaise utilise le terme *overarching* pour qualifier le rapport de l'approche écosystémique avec la PEM : "the ecosystem approach is an overarching principle for MSP" tandis que la version française mentionne que « l'approche écosystémique est un principe qui vaut pour tous les aspects de la planification de l'espace maritime ».

6. http://meeting.helcom.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=80557&folderId=1407050&name=DLFE-44465.pdf

7. Commission Européenne, *op. cit.*

8. Décision V/6 annexe 1° paragraphe, *op. cit.*

9. 7ème réunion du processus consultatif officieux des Nations-Unies ouvert à tous sur les océans et le droit de la mer (*United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*)

10. Organe subsidiaire 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 - Note du Secrétaire exécutif, UNEP/CBD/SBSTTA/16/7, 11 mars 2012, document établi pour la 16e réunion, Montréal, 30 avril - 5 mai 2012, §32.

11. Communication de la Commission « Énergie éolienne en mer : réaliser les objectifs de politique énergétique à l'horizon 2020 et au-delà » (COM(2008)768 – 13 novembre 2008).

12. Également 7° principe de la PEM défini par la HELCOM-VASAB.

13. http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_mare_017_maritime_spacial_planning_en.pdf

14. Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques : Synthesis Document on the Experience and Use of Marine Spatail Planning, UNEP/CBD/SBSTTA/16/INF/18, 2 avril 2012, document établi pour la 16e réunion, Montréal, 30 avril - 5 mai 2012, §32.

15. http://www.waddensea-secretariat.org/management/Management.html

16. http://www.cmp.wur.nl/UK/Research/maspnose/

17. Un projet de Loi actuellement à l'étude en Belgique pourrait remédier à cela en définissant un statut légal pour la PEM.

18. Art. 35 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 p. 13031 ; Art. 166 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JORF n°0160 du 13 juillet 2010, p 12905. Cet article introduit dans le code de l'environnement un chapitre IX politique pour les milieux marins dont la première section s'intitule Gestion intégrée de la mer et du littoral, art. L219-1s.

19. Art. L219-1 du code de l'environnement.

20. 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, *JO L 197* du 21.7.2001, p. 30-37.

21. 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 22.7.1992, p. 7-50 ; 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.

22. Art. 5.2 et 6 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 L 164 du 25 juin 2008, p. 19-40.

23. Art. 13.2 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 L 327 du 22.12.2000, p. 1-73.

24. Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE L 175 du 5 juillet 1985, p. 40-48; Art. L. 122-1s du code de l'environnement ; Directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *op. cit.*

25. 2012/13/UE : Décision d'exécution de la Commission du 18 novembre 2011 arrêtant une cinquième liste actualisée des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique [notifiée sous le numéro C(2011) 8203] JOUE L 11 du 13.1.2012, p. 1-104.

26. Art. 4.4 et 6.1 Directive « Habitats ».

27. FR3112006 Bancs des Flandres; BEMNZ0002 ZPS1; BEMNZ0003 ZPS2; BEMNZ0004 ZPS3. http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/interactive/natura2000gis/natura-2000-european-protected-areas

28. Art. 9, 10, 13 de la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin.

29. Art. 4 Directive cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *op. cit.*

30. CJUE C-241/08 4 mars 2010 Commission Européenne contre République Française. Voir spécialement le point 32 : « Par conséquent, compte tenu du niveau de protection similaire visé par le § 2 de l'article 6 de la "directive habitats" et par le § 3 de cet article, l'article L. 414-1, paragraphe V, 3ème alinéa, 4ème phrase, du code de l'environnement, en déclarant de façon générale que certaines activités, telles que la chasse ou la pêche, ne sont pas perturbantes, ne saurait être considéré comme conforme à l'article 6, § 2, de cette directive que s'il est garanti que lesdites activités n'engendrent aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de ladite directive. »

31. Art. 3.1 d) du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

32. Art. 4.2 d) et e) du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

33. Art. 17.1 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 dit Règlement de base PCP.

34. Art. 17 Règlement de base PCP.

35. Art. 10 Règlement de base PCP.

36. Art. 2.2 d) Règlement de base PCP. Plus précisément le texte dispose que la PCP est sous-tendue par des principes de bonne gouvernance dont la compatibilité avec les autres politiques communautaires, notamment les politiques environnementales.

37. À l'exception de la zone française des dunes de la plaine maritime flamande qui ne dépasse pas la mer territoriale.

38. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf, auquel se réfère le document Fock H. O., 2010, Natura 2000 and the common fisheries policy" document requested by the European Parliament's Committee on Fisheries, Bruxelles : European Parliament, p. 22.

39. Visés dans son art. 2.

40. Art. 9 Règlement PCP.

41. Art. 9 Règlement PCP.

42. Art. 8.3 Règlement PCP.

43. Décision de la Commission du 11 juin 2008 concernant la confirmation des mesures proposées par les Pays-Bas pour la conservation des écosystèmes marins dans la zone du Voordelta 2008/914/CE du 11 juin 2008, JOUE L332/1 10 décembre 2008 ; Décision de la Commission du 26

février 2005 concernant la demande présentée par le Royaume-Uni au titre de l'article 9 du règlement (CE) no 2371/2002 du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche du 26 février 2005, JOUE L104/37 23 avril 2005.

44. Art. 6.4 de la Directive « Habitats ».

45. Ibid.

46. Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche, COM(2011) 425 final, 13 juillet 2011.

47. Préambule §6 de la proposition de Règlement PCP, *op. cit.*

48. Préambule §7-9 et art 2 de la proposition de Règlement PCP, *op. cit.*

49. Art. 4 principes de bonne gouvernance.

50. Art. 12 de la proposition de Règlement PCP, *op. cit.*

51. Art. 17 de la proposition de Règlement PCP.

52. 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.

RÉSUMÉS

La biodiversité est naturellement transfrontière tant au plan géographique que matériel. Elle implique de penser ensemble conservation, exploitation et recherche. Aussi, prendre en compte la biodiversité dans la planification de l'espace maritime (PEM) est tout à la fois complexe mais utile. En effet, ce processus articulant les différents usages ainsi que les politiques publiques sur l'espace maritime vise à mettre en œuvre l'approche écosystémique. Cette approche intégrée et transfrontière est spécialement adaptée à la biodiversité, mais sa mise en œuvre reste difficile. Dans la pratique, la PEM est développée de manière essentiellement nationale et la coopération bilatérale entre deux États comme la France et la Belgique reste encore largement sectorielle. L'intégration entre conservation et exploitation de la biodiversité peut être complexe spécialement dans une zone frontalière, c'est le cas entre la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et de la politique commune des pêches. La PEM conserve alors un potentiel intéressant pour permettre le développement d'une coopération plus intégrée.

From a geographical and material point of view, biodiversity is transboundary. It links conservation, exploitation and research. As a result, integrating biodiversity to Maritime Spatial Planning (MSP) is complex but useful. Indeed, this process links sea uses as well as public policies at sea. It aims to implement an ecosystem approach. This transboundary and integrated approach is especially suitable for biodiversity. But its implementation is tricky. In practice, MSP is mainly developed at national level and bilateral cooperation between two States like France and Belgium still remains broadly sectorial. Integration between conservation and exploitation of biodiversity can be complex especially in a cross-border zone. Implementation of Natura 2000 and Common Fisheries Policy can show it. That's why MSP keeps an interesting potential to allow developing a more integrated cooperation.

INDEX

Mots-clés : biodiversité, approche écosystémique, gestion intégrée, maritime, Natura 2000 en mer, pêcheries, planification spatiale maritime, transfrontalier
Keywords : biodiversity, ecosystem approach, fisheries, integrated management, maritime spatial planning, Natura 2000 at sea, transboundary

AUTEUR

BETTY QUEFFELEC

L'auteure a conduit un post-doctorat Marie Curie à l'Université de Gand (Belgique) et a précédemment conduit plusieurs études dans le cadre de contrats de recherche à l'Université de Brest et à l'IRD spécialement centrées sur la gestion intégrée des zones marines et côtières. Elle a soutenu un doctorat en droit public intitulé : « La diversité biologique : outil d'une recomposition du droit international de la nature ? L'exemple marin », en 2006. Elle est aujourd'hui chercheuse associée à l'UMR-Amure (UBO) et au GSPR (EHESS). betty.queffelec@gmail.com