

N° 526

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur le projet de loi autorisant l'approbation du **protocole** relatif à la **gestion intégrée***
*des **zones côtières (GIZC)** de la **Méditerranée**,*

Par M. Jacques BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Christophe-André Frassa, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 390 et 527 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA PROTECTION DE LA MER MÉDITERRANÉE : UNE PRÉOCCUPATION PARTAGÉE PAR LES ÉTATS RIVERAINS	6
A. LA CONVENTION DE BARCELONE POUR LA PROTECTION DE LA MÉDITERRANÉE.....	6
B. LA PROTECTION DU MILIEU MARIN : UN SUJET PRIORITAIRE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE.....	6
II. LE PROTOCOLE SUR LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES DE LA MÉDITERRANÉE	7
A. UN PROTOCOLE QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA PROTECTION DU LITTORAL EN MÉDITERRANÉE	7
B. DES STIPULATIONS LARGEMENT INSPIRÉES DU DROIT FRANÇAIS	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE – ETUDE D'IMPACT	12

Mesdames, Messieurs,

Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée, signé le 21 janvier 2008 à Madrid, est le premier traité international consacré au littoral.

S'inspirant du chapitre 17 de l'Agenda de Rio de 1992, il répond à la nécessité de développer une coopération régionale entre les États riverains de la Méditerranée en se donnant les moyens juridiques permettant d'appliquer le principe de la gestion intégrée du littoral, tel que posé par la Convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

Avant d'examiner les principales dispositions de ce protocole, il a paru utile à votre Rapporteur de rappeler brièvement les principaux instruments internationaux relatifs à la protection de la mer Méditerranée.

I. LA PROTECTION DE LA MER MÉDITERRANÉE : UNE PRÉOCCUPATION PARTAGÉE PAR LES ÉTATS RIVERAINS

A. LA CONVENTION DE BARCELONE POUR LA PROTECTION DE LA MÉDITERRANÉE

Le programme des Nations Unies pour l'environnement a lancé, à partir de 1974, des plans d'action pour la préservation de l'environnement marin dans plusieurs régions du monde.

Dans ce cadre, une convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution a été adoptée, le 16 février 1976, à Barcelone par les États côtiers¹. Cette convention, dite « de Barcelone », est entrée en vigueur le 12 février 1978.

La convention de Barcelone prévoit une série de dispositions pour la protection du milieu marin et la lutte contre la pollution en Méditerranée. Elle a été complétée par plusieurs protocoles, portant notamment sur la pollution par les navires, les hydrocarbures ou d'origine tellurique.

En 1995, la convention de Barcelone a été amendée, afin notamment d'inclure le littoral dans son champ d'application et dans son titre. En conséquence, la convention de Barcelone s'intitule désormais « *Convention pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée* ».

B. LA PROTECTION DU MILIEU MARIN : UN SUJET PRIORITAIRE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

La Communauté européenne a adhéré, dès 1977, à la Convention de Barcelone, ainsi qu'à tous ses protocoles successifs.

La Commission européenne a également publié, le 7 juin 2006, un Livre vert intitulé « *Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers* », dans lequel elle propose la mise en place d'une véritable politique maritime de l'Europe.

Enfin, dans le cadre de l'« Union pour la Méditerranée » lancée sous présidence française de l'Union européenne en 2008, et qui regroupe l'ensemble des pays membres de l'Union européenne et des pays riverains du Sud de la Méditerranée, la protection de l'environnement fait l'objet d'une priorité. À cet égard, la réunion qui a eu lieu, le 25 juin dernier à Paris, entre les 43 ministres de l'environnement des États membres de l'Union pour la Méditerranée constitue un signe positif de reprise de ses activités, après plusieurs mois de gel en raison du conflit israélo-palestinien.

¹ Les États parties à la Convention de Barcelone sont : l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Chypre, l'Égypte, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, la Libye, Malte, Monaco, le Maroc, le Monténégro, la Slovénie, l'Espagne, la Syrie, la Tunisie, la Turquie, auxquels il convient d'ajouter la Communauté européenne.

II. LE PROTOCOLE SUR LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES DE LA MÉDITERRANÉE

A. UN PROTOCOLE QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA PROTECTION DU LITTORAL EN MÉDITERRANÉE

Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée a été signé le 21 janvier 2008 à Madrid, par quatorze pays¹.

Il repose sur le concept de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC), qui vise à définir une approche commune de la mer et des zones côtières.

Sa principale innovation tient à la reconnaissance du principe d'une bande côtière inconstructible, qui ne pourra pas être inférieure à 100 mètres.

Ce principe a toutefois fait l'objet de négociations très difficiles, plusieurs pays, comme la Grèce ou la Turquie, étant réticents à une telle disposition.

À titre de compromis, des dérogations ont été prévues, notamment pour des projets d'intérêt public ou en fonction de contraintes locales, liées notamment à la densité de la population ou aux besoins sociaux.

D'autres mesures de protection de la zone côtières sont prévues, comme l'accès libre et gratuit à la mer et la limitation de la circulation et du stationnement de véhicules le long du rivage.

B. DES STIPULATIONS LARGEMENT INSPIRÉES DU DROIT FRANÇAIS

Le protocole GIZC s'inspire très largement du droit français et, en particulier, de la loi dite « Littoral » du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral.

La loi « Littoral » pose, en effet, plusieurs principes qui constituent l'ossature du protocole GIZC, qu'il s'agisse notamment de préserver de toute urbanisation la bande des 100 mètres dans les zones encore naturelles ou de permettre le libre accès au rivage en établissant le cas échéant des servitudes de passages.

Plusieurs dispositions du protocole renvoient à des mécanismes déjà en vigueur en droit national. Ainsi, la stratégie nationale définie à l'article 18 du protocole est déjà prévue par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005.

De même, en ce qui concerne les outils de la politique foncière, définis à l'article 20 du protocole, la France dispose de nombreux mécanismes

¹ Les quatorze pays signataires sont l'Algérie, la Croatie, l'Espagne, la France, la Grèce, Israël, l'Italie, Malte, le Maroc, Monaco, le Monténégro, la Slovaquie, la Syrie et la Tunisie.

dans ce domaine, tels que le droit de préemption ou le droit d'expropriation ou d'instruments plus spécifiques, comme le Conservatoire du littoral.

Au-delà de la loi « Littoral » et à la suite du rapport de la Commission du Littoral du Conseil National de l'Aménagement et du développement du territoire (CNADT), la France a clairement eu le souci d'adopter depuis 2001 une approche plus intégrée.

Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a créé une instance de concertation pour la politique du littoral, le Conseil National du littoral, qui a pour vocation de mettre en œuvre une gestion intégrée des zones côtières.

CONCLUSION

Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, signé le 21 janvier 2008 à Madrid, est le premier traité international consacré au littoral.

Ce protocole permettra de renforcer la protection des zones côtières et la protection de la Méditerranée.

Étant donné que ce protocole résulte d'une initiative française et qu'il est largement inspiré des principes de notre droit, et en particulier de la loi dite « Littoral », sa ratification par notre pays permettrait de donner un « signal fort » en vue de permettre son entrée en vigueur rapide et l'adhésion d'autres des États riverains de la Méditerranée parties à la Convention de Barcelone.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 juillet 2009 sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

À l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a alors adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'approbation du protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée, signé à Madrid le 21 janvier 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 390 (2008-2009)

ANNEXE – ETUDE D’IMPACT¹

Le protocole relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en Méditerranée, signé le 21 janvier 2008 à Madrid, est le premier traité international consacré au littoral et contribue ainsi au progrès du droit international de l'environnement. S'inspirant du chapitre 17 de l'Agenda de Rio de 1992, il répond à la nécessité de développer une coopération régionale entre les Etats riverains de la Méditerranée en se donnant les moyens juridiques permettant d'appliquer le principe de la gestion intégrée du littoral, tel que posé par l'article 4-3° de la convention de Barcelone pour la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée.

I. - Etat du droit existant

- **Au niveau national**

Le protocole GIZC signé le 21 janvier à Madrid s'inspire très largement du droit français en ce domaine et tout particulièrement de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Cette loi qui vise à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, pose plusieurs principes qui constituent l'ossature du protocole GIZC, en particulier l'institution d'une zone non constructible sur une bande côtière qui ne doit pas être inférieure à 100 mètres ou le libre accès au rivage, en établissant le cas échéant des servitudes de passages. Plusieurs stipulations du protocole renvoient à des mécanismes déjà en vigueur en droit national. Ainsi, la stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières, mentionnée à l'article 18 du protocole, est prévue par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. S'agissant des outils de la politique foncière mentionnés à l'article 20 du protocole, de nombreux mécanismes existent déjà en droit interne dans ce domaine, tels que le droit de préemption ou le droit d'expropriation, ou des instruments plus spécifiques tels que le Conservatoire du littoral. Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux a créé une instance de concertation pour la politique du littoral, le Conseil National du littoral, qui a pour vocation de mettre en œuvre une gestion intégrée des zones côtières.

¹ Texte transmis par le gouvernement pour l'information des parlementaires

Le droit français du littoral correspond au champ d'application des zones côtières terrestre du protocole. Rien ne fait obstacle, en droit interne, à ce que les stipulations du protocole s'appliquent sur l'étendue de la mer territoriale (12 milles nautiques). Le Gouvernement n'entend pas faire usage de la faculté ouverte par l'article 3, paragraphe 2) a du protocole, d'adresser une déclaration visant à prévoir que la limite des zones côtières vers la mer est en deçà de la limite extérieure de la mer territoriale.

- **Au niveau communautaire**

Reprenant les principaux axes de la Recommandation de 2002 de l'Union européenne sur la GIZC en Méditerranée, le protocole répond à l'engagement pris par les Parties au titre de l'article 4.3 e de la convention de Barcelone de promouvoir la gestion intégrée du littoral.

Le protocole est également en accord avec la Recommandation du 30 mai 2002 du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, qui définit des principes d'action (protection du milieu marin, planification participative, soutien des instances administratives compétentes, protection du patrimoine culturel) repris dans le dispositif du protocole.

La procédure en vue de la signature du protocole, au nom de la Communauté européenne, est actuellement en cours. La ratification du protocole au niveau communautaire devrait intervenir en 2009.

II. – Modifications du droit interne.

La mise en œuvre du protocole n'appelle pas de modifications du droit interne.