

LE CADRE EUROPEEN
DE LA PLANIFICATION DE L'ESPACE MARITIME
ILLUSTRATION DES LIMITES
DE LA METHODE DE L'INTEGRATION FONCTIONNELLE

Annie CUDENNEC

*Professeure de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,
Chaire européenne Jean Monnet, UMR AMURE -
Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM*

Avec l'adoption de la directive 2014/89/UE, le 23 juillet 2014¹, la planification de l'espace maritime² est en principe appelée à devenir un instrument majeur de la politique maritime intégrée européenne.

En réalité, l'Union européenne et ses États membres³ n'ont pas attendu 2014 pour s'intéresser à et pratiquer la planification, à la fois pour préserver l'espace maritime et côtier des fortes pressions anthropiques auxquelles il se trouve soumis et pour (tenter) de mettre en cohérence toutes les activités sources de ces pressions.

L'action européenne s'inscrit dans le cadre international, en tout premier lieu celui de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, adoptée à Montego Bay le 10 décembre 1982⁴. Si la convention de Montego Bay n'envisage pas en tant que telle la planification l'espace maritime, elle inscrit néanmoins dans le marbre du droit le zonage maritime (eaux intérieures, mer territoriale, zone économique exclusive...) et constitue la trame sur laquelle doit reposer toute planification maritime.

La planification européenne ne peut non plus ignorer les règles et normes de navigation établies par l'Organisation maritime internationale (OMI), tout

¹ 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 N° L 257 du 28 août 2014, p. 135

² Précision terminologique : dans les textes européens (Livre bleu (COM (2007) 575 final) et plan d'action accompagnant le Livre bleu (SEC(2007) 1278/2), une même expression anglaise, Maritime Spatial Planning, recouvre ce que la langue française nomme « planification de l'espace maritime », « Aménagement du territoire maritime », « Aménagement de l'espace maritime ».

³ Pour quelques illustrations de l'action nationale, voir la communication de la Commission, Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne, 25 novembre 2008, COM (2008) 791 final, point 3.1.

⁴ Recueil des traités des Nations Unies, Vol. 1834, 1-31363.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

particulièrement les systèmes de séparation du trafic, bien que l'UE ne soit pas membre de cette organisation.

La planification européenne s'inscrit également dans le cadre des organisations régionales de gestion de la pêche⁵ et de protection de l'environnement⁶ auxquelles l'Union européenne est partie ou au sein desquelles elle bénéficie du statut d'observateur. Dans leur zone de compétence ces conventions organisent l'activité de pêche ou la protection de l'environnement, prémices d'une planification, certes sectorielle mais réelle.

Mais au-delà de ces instruments à vocation avant tout sectorielle, le recours à la planification va de pair avec la prise de conscience d'une nécessaire approche intégrée de planification, clairement exprimée lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio 3-14 juin 1992). Affirmant que « le milieu marin, y compris les océans et toutes les mers, et les zones côtières adjacentes, forme un tout », l'agenda 21, programme d'action adopté lors de cette conférence, précise que « chaque État côtier devrait envisager de créer ou, le cas échéant, de renforcer les mécanismes de coordination appropriés (par exemple un organe de planification de haut niveau) pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux à la fois local et national » (point 17.6).

Le cadre international incite, voire impose à l'UE de recourir à la planification, sectorielle en premier lieu puis davantage intégrée. La planification de l'espace maritime constitue ainsi un processus évolutif résultant de la délicate articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière maritime (I). La question se pose alors de savoir dans quelle mesure l'adoption de la directive 2014/89/UE forme le point de départ d'une réelle planification intégrée de l'espace maritime. (II).

I. LA PLANIFICATION MARITIME EUROPEENNE : UN PROCESSUS EVOLUTIF

Depuis longtemps l'action européenne sur l'espace maritime s'est exprimée sous la forme d'une certaine planification par le biais du zonage établi dans un cadre sectoriel (A). Puis une réflexion vers une démarche intégrée de planification a vu le jour, s'intéressant en tout premier lieu à la zone côtière, espace fragile et soumis à une forte pression anthropique (B).

⁵ L'UE est membre de 16 organisations régionales de gestion des pêches. Cinq d'entre elles gèrent plus spécifiquement les espèces migratoires, notamment le thon (Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique, Commission des Thons de l'Océan Indien...), les autres gèrent les ressources halieutiques par zone géographique (Commission des Pêches de l'Atlantique du Nord-Est, Organisation des Pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest...).

⁶ L'UE est notamment partie à trois conventions régionales : la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (signée le 16 février 1976), la convention d'Helsinki sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique (convention Helcom - 22 mars 1974, abrogée par la convention signée le 9 avril 1992), la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (convention OSPAR signée le 22 septembre 1992). Elle a le statut d'observateur dans la convention de Bucarest pour la protection de la mer Noire contre la pollution (signée le 21 avril 1992).