

## LE DROIT INTERNATIONAL DE LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES

Par Eric NAIM-GESBERT  
Maître de Conférences à l'Université de La Réunion

Le droit est un système formel en liaison ténue avec une réalité factuelle. Son destin naturel consiste à la réguler<sup>1</sup>. Or la confrontation de l'ordre naturel et de l'ordre juridique implique une réflexion dialectique constructive, entre *lex lata* et *lex ferenda*, le droit établi et le droit désiré comme l'énonce Michel Virally<sup>2</sup>. Le « droit est un fait à faire »<sup>3</sup>, une « création sans cesse renouvelée »<sup>4</sup>, un acte de langage qui permet une ouverture au monde. Il est ainsi des objets qui nécessitent un droit transnational, « droit qui régleme les actions ou les événements qui transcendent les frontières nationales »<sup>5</sup> : les littoraux en sont un.

Les zones côtières, constitutives avec les océans du milieu marin, sont un élément essentiel de la vie, un écosystème dont le droit international se préoccupe dans un souci de développement durable. C'est la finalité substantielle de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 signée à Montego Bay<sup>6</sup>. Sa philosophie générale consiste, de manière rationnelle, à prévenir réglementairement la survenance des pollutions et nuisances pour éviter l'altération de la diversité biologique. Cette convention imprime le contenu d'autres instruments de protection de la mer. Ainsi de l'Agenda 21, déclaration programmatrice issue de la Conférence de Rio (juin 1992), dont le chapitre 17 est consacré à la protection des océans et de toutes les mers – y compris les mers fermées et semi-fermées – et les zones côtières (protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques). Y sont explicités les principes généraux de préservation des océans, préoccupation nouvelle de la communauté internationale<sup>7</sup>, et matrice du droit de la gestion intégrée des zones côtières comme en témoigne le texte élaboré

---

1 W. FRIEDMANN, *Théorie générale du droit*, Paris, L.G.D.J., 1965, p. 15.

2 M. VIRALLY, A propos de la « lex ferenda », in *Le droit international : unité et diversité, Mélanges offerts à Paul REUTER*, Paris, Pedone, 1981, p. 519-533.

3 E. PICARD, « Science du droit » ou « doctrine juridique », in *L'unité du droit, Mélanges offerts à Roland DRAGO*, Paris, Economica, 1996, p. 166.

4 C. ATIAS, Quelle positivité, quel droit, in *Les sources du droit, APD*, tome 27, 1982, p. 225.

5 D. CARREAU, *Droit international*, Paris, Pedone, 6<sup>ème</sup> édition, 1999, p. 34 (citant le juge américain P. JESSUP).

6 Ratifiée par la loi n° 95-1311 du 21 décembre 1995, *J.O.* 22 décembre 1995 (entrée en vigueur en 1994).

7 Au sens de « sujet mineur » du droit international, NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLER et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 6<sup>ème</sup> édition, 1999, p. 400.

par le Conseil de l'Europe<sup>1</sup> (I). La définition d'une stratégie mondiale de gestion intégrée des zones côtières par l'invention de principes d'action, la fixation d'objectifs communs, l'amorce d'une coopération interétatique, le recueil et l'étude des données scientifiques, conditionne la gestion intégrée effective des zones côtières en milieu insulaire (II).

## **I/ LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES**

Depuis deux décennies, la communauté internationale et les organisations de coopération régionale mènent une réflexion globale sur la problématique du développement durable des zones côtières. Elle détermine les linéaments essentiels d'une écriture théorique du droit de la gestion intégrée des littoraux (A) dont la mise en œuvre nécessite une coopération internationale relayée au niveau régional (B).

### **A/ L'écriture internationale d'un modèle de loi**

Procédant d'approches différenciées de l'aménagement de l'espace nées au début des années soixante-dix (1), le concept de gestion intégrée des zones côtières fonde une stratégie mondiale déterminée par le droit international (2).

#### **1°/ Les approches différenciées de l'aménagement du littoral**

Le concept de gestion intégrée des zones côtières est fonctionnel. Il permet d'appréhender systématiquement les différentes synergies du littoral, d'intégrer dans une politique publique de gestion de l'espace les conflits d'usage, et de les réguler par application d'un droit spécifique. L'on doit son invention au *Coastal Zone Management Act* voté par le Congrès américain en 1972 dont est issue la loi fédérale du 27 octobre 1972 ; la section 304 définit la zone côtière comme les « eaux côtières et terres adjacentes dont les éléments sont absolument inséparables, s'avancant en direction du large à l'extrême limite des aires dont le développement peut affecter la qualité des eaux marines de façon directe et significative »<sup>2</sup>. Pragmatique, le texte déclare d'intérêt national leur gestion, utilisation à des fins économiques, protection et développement, notamment pour les générations futures. Les moyens d'action suivent : aide à l'action des Etats, incitation à l'élaboration d'une politique de préservation et développement (plan de gestion, coordination des travaux au niveau national et international, participation de tous les acteurs impliqués : Etats côtiers, groupes de défenseurs de l'environnement, professionnels, sections du Congrès,

---

1 Il s'agit de l'important *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1999, Sauvegarde de la nature, n° 101.

2 A. MIOSECC, De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières, in *Géographie humaine des littoraux maritimes*, ouv. collectif, Paris, Sedes, 1998, p. 434-435. Par comparaison, le *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières du Conseil de l'Europe* (précité) définit 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 » (article 1er).

état-major de l'*Office of Ocean and Coastal Resource*). L'approche est volontariste et participative<sup>1</sup>.

L'approche française, plus normative, établit des mesures de préservation, développement et mise en valeur du littoral. La technique diffère, la finalité s'en rapproche. Au littoral considéré géographiquement s'applique une législation dense<sup>2</sup> : articulation entre les notions juridiques de domaine public maritime et de littoral<sup>3</sup>, régulation de l'extension urbaine<sup>4</sup>, police administrative qui s'exerce sur cet espace<sup>5</sup>, gestion des conflits d'intérêts des différents usagers<sup>6</sup>, prise en compte de l'élévation du niveau des océans<sup>7</sup>. De nombreuses polices administratives spéciales régulent ainsi l'usage du littoral. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>8</sup> envisage cet espace-milieu comme « une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur » (article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>). Elle est le fondement du dispositif juridique (principes fondamentaux à respecter au titre du droit de l'urbanisme, du droit rural, du droit de l'environnement, etc.)<sup>10</sup>, et détermine des règles fondamentales : prescriptions nationales en matière d'aménagement et de protection établissant un rapport de compatibilité avec les documents d'urbanisme (au titre des lois d'aménagement et d'urbanisme<sup>11</sup>), mesures relatives à la réglementation des activités économiques (tourisme, aquaculture, opérations d'aménagement, etc.) ou relatives à la qualité des eaux de baignade ou de

---

1 A. MIOSSEC, De l'aménagement des littoraux à la gestion intégrée des zones côtières, *op. cit.*, p. 435-445.

2 Voir, entre autres, M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 4<sup>ème</sup> édition, 2001, p. 378-397. N. CALDERARO, *Droit du littoral*, Paris, Le Moniteur, 1993.

3 R. HOSTIOU, La «loi littoral» et le domaine public maritime naturel, *RFDA*, n° 5, septembre 1986, p. 719-729.

4 E. LE CORNEC, Protection du littoral et droit de l'urbanisme, *JCE*, fasc. 510-20, n° 6, p. 1-22.

5 B. GENEVOIS, La police du littoral, in *La loi «littoral». Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Paris, Economica, 1987, p. 201-211.

6 Par exemple, F. DOUMENGE, L'interface pêche-aquaculture. Coopération, coexistence du conflit, *Norois*, n° 165, janvier-mars 1995, p. 205-223.

7 R. PASKOFF, Conséquences possibles sur les milieux littoraux de l'élévation du niveau de la mer prévue pour les prochaines décennies, *Annales de Géographie*, n° 600, mars-avril 1998, p. 233-248.

8 *J.O.* 4 janvier 1986. Pour une analyse de cette loi, *La loi « littoral »*, SFDE, Paris, Economica, 1987.

9 Article qui doit être entendu comme préambule de principe, A.H. MESNARD, La «loi littoral» : nature et portée, *A.J.D.A.*, 20 juin 1986, p. 678.

10 Elle assure la coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales pour la mise en œuvre d'une politique adaptée aux spécificités du littoral, par « la préservation des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion la préservation des sites et paysages et du patrimoine » mais aussi « la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes » comme « le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme » (article 1er).

11 Article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

consommation, règles liées à l'accès au rivage ou à la gestion du domaine public maritime<sup>1</sup>.

De ces deux conceptions complémentaires, réaliste ou normative, a émergé un programme d'action internationale de gestion intégrée des zones côtières.

## **2°/ La détermination interétatique d'un programme d'action**

Le programme d'action le plus élaboré de la gestion intégrée des zones côtières, éclatant sur la scène mondiale, est constitué par le chapitre 17 de l'Agenda 21, base principale du modèle de loi élaboré par le Conseil de l'Europe en 1999. Cet Agenda 21 marque une date importante dans le droit international de l'environnement. Il résulte de la Conférence de Rio qui s'est tenue du 3 au 14 juin 1992 initiée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 décembre 1989, et qui décide de la tenue incessante d'une Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Le but est clair : élaborer des stratégies de lutte contre la dégradation de l'environnement « dans le cadre d'une intensification des efforts nationaux et internationaux entrepris pour encourager le développement durable et écologiquement rationnel dans tous les pays ». Durant deux ans, le Comité préparatoire procède à la consultation de tous les acteurs mondiaux de l'environnement. A Rio le « Sommet planète Terre » réunit les représentants de 178 États et de 1400 organisations non gouvernementales. Les enjeux sont cruciaux : organisation mondiale des relations Nord-Sud, modalités de conciliation du développement et de l'environnement, moyens de maîtrise de la technoscience. Émerge l'idée d'un éco-développement fondé sur les logiques de solidarité et de responsabilité entre les sujets de droit internationaux<sup>2</sup>.

Nonobstant la restructuration de l'organisation des Nations Unies sur le plan de l'environnement (création de la Commission du développement durable<sup>3</sup>), la signature de conventions (Convention-cadre sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992 ; Convention sur la diversité biologique, Nairobi, 22 mai 1992), la Conférence établit trois instruments de force juridique non obligatoire (« texte non contraignant mais faisant autorité ») : une Déclaration de principes relatifs aux forêts, la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et l'Agenda 21. Ce dernier instrument international consiste en un plan global et dynamique d'action destiné à réguler les impacts des activités humaines sur l'environnement. Il concerne aussi bien les dimensions sociales et économiques (coopération internationale pour un développement durable partagé, lutte contre la pauvreté, promotion de la santé, etc.) que le renforcement du rôle des principaux groupes (populations autochtones, femmes, jeunes). Il prévoit les moyens d'exécution

---

1 Concernant les principes de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité, la police de la conservation du domaine public, les règles d'utilisation, R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 2, Paris, Montchrestien, 14<sup>ème</sup> édition, 2000, n° 473.

2 Pour un commentaire synthétique, M. PALLEMAERTS, La conférence de Rio et l'avenir du droit international : critique du symbolisme politico-juridique en éco-géopolitique, *Cahiers internationaux de symbolisme*, n° 71-72-73, 1992, p.105-122.

3 P. ORLIANGE, La Commission du développement durable, *AFDI*, 1993, p. 820-832.

(technique, scientifique, financier, administratif...) et définit les plans de conservation et de gestion des ressources aux fins du développement. C'est à ce dernier titre que figure le chapitre 17 sur la préservation des océans et des zones côtières<sup>1</sup>.

Le programme d'Action 21 définit les principes généraux d'une stratégie mondiale de développement durable des mers, des océans et des zones côtières devant être intégrée et axée sur la précaution et la prévision. Dans cet esprit, chaque pays doit mettre en œuvre, selon ses capacités technologiques et financières, les domaines d'activité concourant à cette politique : protection du milieu marin, exploitation durable des ressources biologiques marines en haute mer ou dans les zones relevant des juridictions nationales, développement durable des petites zones insulaires, gestion intégrée et développement durable des zones côtières y compris de la zone économique exclusive. Le plan d'action met en lumière le primat de ces zones en constatant que plus de la moitié de la population mondiale vit sur les franges littorales (prévision de 75% à l'horizon 2020). Pour enrayer la dégradation de l'environnement côtier, le plan fixe des objectifs à atteindre en matière de gestion intégrée des ressources marines et côtières. Ainsi recommande-t-il d'appliquer à l'environnement marin relevant des juridictions nationales un processus décisionnel intégré, c'est-à-dire associant l'ensemble des acteurs aux fins de déterminer une politique d'usages compatible et équilibrée. Il convient dès lors d'identifier les différentes interactions qui s'y exercent, de procéder à une analyse approfondie et attentive des problématiques décisives, et de les intégrer dans un système de planification qui réponde aux critères d'évaluation et d'observation systématique. Une comptabilité du patrimoine naturel peut être adoptée pour rendre compte « des changements de valeur dus à l'utilisation des zones côtières et marines » (17.5 e) comme la pollution, l'érosion marine, la perte des ressources et la destruction des habitats<sup>2</sup>. En somme, il s'agit d'instaurer une politique de gestion intégrée de ces zones par l'édiction de mesures préventives en application du principe de précaution et dans la transparence des informations et la démocratie participative<sup>3</sup>.

## **B/ Les fondements de la coopération internationale et régionale**

Si le droit international de l'environnement, branche jeune du droit international, recourt fréquemment à des instruments juridiques dont la normativité est peu contraignante (1), il paraît raisonnable de penser que l'essentiel réside dans l'existence d'un cadre international permettant que se réalise une conciliation des usages du littoral (2).

---

1 *Action 21*, New York, Nations Unies, 1993, p. 124-141.

2 Cf. A. COMOLET, *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel, définitions, méthodes et pratiques*, Paris, L'Harmattan, 1994.

3 Ces principes gouvernent les travaux du Conseil de l'Europe : *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières et Code de conduite européen des zones côtières* précité.

## 1°/ Normativité internationale « diluée » et développement durable

Le droit international de l'environnement n'est pas, *a priori*, un droit autonome. Les discussions doctrinales en la matière se rallient globalement à ce point<sup>1</sup>. Le droit international de la gestion intégrée des zones côtières s'inscrit dans une orientation du droit qui postule une « conception universelle »<sup>2</sup>. Car la dégradation de ces zones constitue un *fait juridique international*, au sens de « faits considérés par les normes juridiques internationales pour y attacher la naissance ou l'extinction de droits et de devoirs déterminés des sujets »<sup>3</sup>. Ce droit emprunte les traits caractéristiques du droit international classique, « malade de ses normes », marqué par une « normativité graduée », « diluée »<sup>4</sup>. Il y a là nécessité qui fait loi. Le droit international de l'environnement se construit sur la base de concepts issus de principes originellement programmatoires et prospectifs, et qui se consolident par la mutation en normes positives<sup>5</sup>. La gestion internationale des littoraux relève de cette première dimension, en attente d'une consécration conventionnelle. La force de ces enjeux, la puissance de ces effets disent son intérêt éminent<sup>6</sup>.

En effet, la gestion intégrée des zones côtières participe d'un droit de vivre dans un environnement sain, ce qui signifie l'exigence d'un développement durable du littoral<sup>7</sup>. Il s'agit d'un partenariat mondial conçu comme une base consensuelle et équitable du développement durable de la terre<sup>8</sup>. Le droit français en donne une

---

1 Ainsi du droit de la mer : « L'apparition du droit de la mer répond au besoin de règles propres, résultant de la spécificité du milieu, mais la mer n'échappe pas pour autant à l'application de l'ensemble des règles du droit international » L. LUCCHINI et M. VOELCKEL, *Droit de la mer*, Paris, Pedone, tome 1, p. V. Sur le droit de l'environnement, P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, vol. 1, Manchester University Press, 1995, p. 32. M. BOTHE, Réflexions critiques sur le droit international de l'environnement, *Environmental Policy and law*, vol. 17, n° 3-4, 1987, p. 123-127.

2 C. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris, tome I, Sirey, 1970, p. 14.

3 D. ANZILOTTI, *Cours de droit international*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 1999, p. 335.

4 P. WEIL, Vers une normativité relative en droit international, *RGDIP*, 1982, p. 6-47. (Troublant à juste titre le juriste « par une évolution qui tout à la fois gradue la normativité en plus ou en moins et en diffuse l'extension spatiale au-delà de toute limite discernable », p. 44).

5 NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLER et A. PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 1221. Et J. PIETTE, Evolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement, *RJE*, n° 1, 1993, p. 6 et s. Y. OTANI, Un essai sur le caractère juridique des normes internationales, notamment dans le domaine du droit de humanitaire et du droit de l'environnement terrestre, in *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, Etudes en hommage à Alexandre KISS, Paris, Frison-Roche, 1998, p. 50 et s.

6 A. KISS. Les conventions internationales concernant les côtes applicables à la mer Adriatique et autres exemples : vers une convention internationale des espaces côtiers ?, in *La protection des espaces côtiers de la mer Adriatique*, Colloque de Tirana (1994), Conseil de l'Europe, 1995, Série Rencontres environnement, n° 23. M. DEJEANT-PONS, La politique européenne en faveur de la protection des mers et des côtes, Collège d'Europe, Bruges, 1990.

7 E. ROBERT, L'articulation de l'environnement et du développement. La résolution de l'Institut de Droit International sur l'environnement, *Revue Belge de droit international*, n° 2, 1997, notamment p. 523-527.

8 En application du principe combiné selon lequel, d'une part, les êtres humains sont au centre du développement durable (principe 1 de la Déclaration de Rio), et, d'autre part, la protection de l'environnement doit être intégrée au processus de développement (principe 4 de la même déclaration).

définition significative. L'article L. 110-1-II du Code de l'environnement dispose que le développement durable vise à satisfaire «les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». L'expression, apparue dans la terminologie de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (la commission Brundtland : *sustainable development*<sup>1</sup>), convoque les théories économiques<sup>2</sup>. Celles-ci doivent permettre la conservation des ressources vivantes, la préservation de la diversité génétique et le maintien des équilibres écologiques essentiels. Fondement du droit international de l'environnement<sup>3</sup>, le développement durable, combiné au principe de précaution (évoqué d'ailleurs à l'article 11 du *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières* du Conseil de l'Europe), tend à devenir un principe majeur de l'aménagement de l'espace<sup>4</sup>, et, en cela, concerne particulièrement le littoral<sup>5</sup> : « La finalité économique de la protection écologique, qui semble devoir prévaloir en tout cas jusqu'à 200 milles marins des côtes, est le meilleur gage de réussite pour la protection à venir »<sup>6</sup>. Le concept de développement durable traduit au mieux la nécessité de concilier développement économique et préservation de l'environnement<sup>7</sup>.

## 2°/ Une politique intégrée définie par le droit international

Le droit de la gestion intégrée des zones côtières s'entend, selon l'Agenda 21, comme la coordination des activités liées à la zone, en particulier par la *planification* locale et nationale : définir les modalités de consultation et de participation, ainsi que les politiques d'utilisation des terres et de l'eau ; adapter les niveaux de compétences administratives ; établir des zonages indiquant les risques de conflits d'usage, les fragilités de milieux vis-à-vis des implantations ; lutter contre les

1 Rapport de la Commission Brundland *Our common future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

2 O. GODARD, Le développement durable, in *L'économie face à l'écologie*, Commissariat général du plan, Paris, La Découverte-La Documentation française, 1993, p. 132-143. W. LANG, *Sustainable development and International law*, Graham et Trotman, 1995. *Droit de l'environnement et développement durable*, M. PRIEUR (dir.), Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 1994.

3 A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989. A. KISS and D. SHELTON, *International Environmental Law*, Graham and Trotman, 1991 P. W. BIRNIE and A. E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1993 L. LUCCHINI, *Sources du droit international*, *JCE*, fasc. 110.

4 Voir une application intéressante par la Cour internationale de justice à propos d'un barrage prévu sur le Danube, S. MALJEAN-DUBOIS, L'arrêt rendu par la Cour internationale de justice le 25 septembre 1997 sur l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagynaros (Hongrie c/Slovaquie), *AFDI*, 1997, p. 286-332. J. SOHNLE, Irruption du droit international de l'environnement dans la jurisprudence de la Cour de justice : l'affaire relative au projet Gabcikovo-Nagynaros, *RGDIP*, 1998, p. 85-121.

5 Sur cette combinaison, Eric NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Vubpress et Bruylant, 1999, p. 531-575. Sur la valeur juridique de ces principes, P.M. DUPUY, Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle ?, *RGDIP*, 1997, n° 4, p. 872-901.

6 R.J. DUPUY et D. VIGNES, *Traité du nouveau droit de la mer*, Paris, Economica, 1985, p. 1013.

7 J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Le droit international à la veille du vingt et unième siècle : normes, faits et valeurs. Cours général de droit international public*, Recueil de cours, Académie de droit international de La Haye, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, p. 291.

risques majeurs (érosion, élévation du niveau de la mer due aux « effets probables » des changements climatiques) ; fixer des plans de sauvetage d'urgence en cas de catastrophes naturelles ou technologiques (notamment les pollutions marines dues aux hydrocarbures) ; améliorer les infrastructures des établissements humains et différencier les activités dans le respect d'un développement durable (agriculture, tourisme, pêche, activités portuaires et industrielles) ; protéger (et connaître) les éléments naturels, les ressources côtières et les paysages, la diversité biologique (création d'aires protégées, recherches scientifiques) en appliquant les principes du droit de l'environnement (principe d'action préventive, de précaution, de correction des pollutions à la source, d'évaluation préalable de l'impact des activités et suivi) ; promouvoir l'éducation, la sensibilisation et l'éducation du public. La définition retenue par le Conseil de l'Europe dans son *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières* recouvre les mêmes principes : « 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 futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages » (article 2 alinéa 1).

L'accent est mis sur la nécessité d'améliorer la connaissance scientifique par la mise en œuvre de collectes, d'analyses, d'évaluation et d'utilisation « d'informations pour l'utilisation durable des ressources, s'agissant notamment de l'impact sur l'environnement d'activités affectant les zones côtières et marines » (17.8). L'information est subordonnée au principe de gestion pour maîtriser au mieux les modifications profondes de ces zones, en particulier en créant des bases de données, en définissant des indicateurs socio-économiques et écologiques, en construisant des modèles d'évaluation et de suivi, en échangeant des informations, dans un esprit de développement durable des zones côtières. Mais la gestion intégrée suppose, si l'on considère l'interdépendance des parties au tout, une coopération et une coordination régionales et internationales. Elles doivent permettre de fédérer les moyens scientifiques et techniques (mécanismes d'observations, de recherches et de gestion de l'information), en privilégiant la promotion de méthodes écologiquement durables (notamment en aidant les pays en développement). La coopération concerne les Etats mais aussi les organisations internationales (à vocation universelle ou régionale), en particulier si l'on considère les estimations de coût : environ 6 milliards de dollars par an sur la période 1993-2000. Dans ce sens, le programme d'action recommande de renforcer les capacités de chaque Etat en la matière en définissant des principes de coopération, en intégrant la formation à la gestion intégrée au titre de l'éducation, en encourageant les expériences pilotes, en procédant à des consultations d'experts, etc.

La gestion intégrée des zones côtières doit être complétée par une stratégie globale d'actions centrées sur le développement durable de la mer : plan de protection du milieu marin (17.18 à 17.43), utilisation durable et conservation des ressources biologiques marines en haute mer (17.44 à 17.68), réponse aux incertitudes critiques relatives à la gestion du milieu marin et au changement climatique (17.96 à 17.114), renforcement de la coopération et de la coordination



internationales et régionales (17.115 à 17.122). Surtout, elle doit être confortée par un plan d'action relatif à l'utilisation durable et la conservation des ressources biologiques marines relevant de la juridiction nationale (17.69 à 17.95). Autrement dit, elle met en jeu les activités de pêche et la zone la plus riche en ressources dénommée par le droit international zone économique exclusive (ZEE). Etant donné la croissance des rendements, le fait qu'une grande partie du tonnage de poissons et crustacés provient de cette zone sous juridiction nationale, un plan d'action est prescrit afin d'assurer la gestion durable des ressources. Les principes d'action concernent l'identification et l'évaluation des stocks, leur utilisation rationnellement écologique<sup>1</sup>, l'amélioration des conditions de prélèvement et la formation des acteurs (sensibilisation en particulier sur les espèces sous-utilisées ou les liens entre les diverses espèces), la préservation des écosystèmes littoraux, récifs coralliens, mangroves, verdières et estuaires. Une telle richesse écologique est d'ailleurs soulignée quant aux milieux insulaires : la zone côtière recèle les ressources naturelles parfois exclusives de petits Etats insulaires. Elle contient « des habitats productifs d'une grande diversité, importants pour les établissements humains, le développement et la subsistance des populations locales » (17.3). Une politique spécifique doit répondre à ces enjeux.

## **II/ LA POLITIQUE DE GESTION INTEGREE DE LA ZONE COTIERE EN MILIEU INSULAIRE**

L'adaptabilité du droit est un signe des temps modernes<sup>2</sup>. Que le droit envisage le cas des milieux insulaires en est l'application bien comprise (A), fixant ainsi un cadre global d'action aux Etats insulaires et à La Réunion (département d'outre-mer français) de la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien (B).

### **A/ L'adaptation du droit aux spécificités insulaires**

L'adaptation du droit procède de la nécessité que s'applique à une situation particulière une règle propre. Elle résulte de l'ajustement d'outils juridiques issus de l'ordre interne (1) et de la considération internationale des petits Etats insulaires (2).

#### **1°/ Eléments de la gestion intégrée du littoral dans l'ordre interne**

En droit interne français, la loi du 3 janvier 1986 (précitée) invente la notion de commune littorale. D'après son article 2, elle recouvre les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 ha, ainsi que les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la salure des eaux et participent aux équilibres

---

1 « Maintenir ou reconstituer les populations d'espèces marines aux niveaux susceptibles d'assurer le rendement durable maximal compatible avec les facteurs écologiques et économiques pertinents, compte tenu des liens qui existent entre les espèces » (17.74 c).

2 J. CHEVALIER, Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique, *RDP*, n° 3, 1988, p. 681.

économiques et écologiques littoraux<sup>1</sup>. Par l'article L. 156-1 du Code l'urbanisme, les dispositions particulières au littoral (chapitre VI du titre IV du livre I) sont applicables aux communes littorales d'outre-mer. Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation est permise exclusivement dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse. Si aucune règle d'inconstructibilité n'est édictée, l'autorisation des opérations d'aménagement s'effectue sur le fondement du schéma de mise en valeur de la mer<sup>2</sup>.

Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est l'instrument de planification spécifique au littoral (article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifié par l'article 18 de la loi littoral du 3 janvier 1986<sup>3</sup>). Dans les départements d'outre-mer, le système juridique se présente de manière incidente. L'aménagement du littoral, la fixation de ses orientations fondamentales en matière de développement comme de mise en valeur du territoire ou encore de protection de l'environnement, est réalisé par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR). En effet, celui-ci vaut schéma de mise en valeur de la mer, plus précisément en son chapitre individualisé (*a contrario*, en métropole, le schéma de mise en valeur de la mer est un document autonome élaboré sous l'autorité du préfet et approuvé par décret en Conseil d'Etat). Ainsi le SAR a-t-il pour vocation de planifier les perspectives de développement d'un territoire régional en conciliant, par principe d'équilibre, l'aménagement et la protection des éléments constitutifs de cet espace. Le schéma de mise en valeur de la mer, incorporé au SAR, définit des zones au sein de la frange littorale et leur attribue une vocation générale ou spécifique (activités portuaires, halieutiques, de loisirs, d'extraction de matériaux, etc.). Dès le début des années soixante-dix, et face à la pression subie par le littoral et due aux usages concurrents qui s'intensifiaient dans cet espace, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'établir un document fixant les grandes orientations de l'utilisation du domaine public maritime (conciliation développement-aménagement après expertise scientifique des sites, et fixation par la consultation des acteurs principaux de la mer des vocations par zones, puis enfin approbation par le préfet de région). Nés sous l'appellation de schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer, ils constituaient le pendant maritime des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme terrestres<sup>4</sup>.

Dénommés alors schémas de mise en valeur de la mer, ces documents essentiels s'appliquent à une partie du territoire constituant une unité géographique et maritime, et présentant des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au

---

1 Liste fixée par décret en Conseil d'Etat après consultation des conseils municipaux intéressés, non encore intervenu (Cf. E. LE CORNEC, *Loi-littoral*, *JCE*, fasc. 510-11).

2 En Polynésie, il s'agit du Plan de gestion des espaces maritimes. Le SMVM n'est pas applicable à Mayotte, Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

3 Et décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986, *J.O.* du 9 décembre 1986, précisant le contenu et les modalités d'élaborations du schéma de mise en valeur de la mer.

4 M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 386.

regard de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Ils fixent les orientations fondamentales des activités dans les zones côtières, en particulier la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils définissent les mesures de protection du milieu marin et littoral, en conciliant le développement économique de la zone et la préservation de l'écosystème : « Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent, en particulier, édicter des sujétions particulières intéressant les espaces maritimes, fluvial ou terrestre attenant, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral » (article 57 alinéa 3 de la loi du 3 janvier 1983 précitée). Dans cette virtualité conciliatrice réside l'intérêt majeur de cet instrument de planification dont les effets juridiques sont importants, étant assimilé aux directives territoriales d'aménagement en vertu de l'article 4 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>1</sup>. Tout est affaire de hiérarchie des normes. Le schéma de mise en valeur de la mer s'impose aux documents d'urbanisme selon un rapport de compatibilité. Les schémas directeurs comme les plans d'occupation des sols doivent comporter des dispositions n'entrant pas en contrariété avec les orientations du SMVM.

A La Réunion, le schéma de mise en valeur de la mer est, à ce titre, très significatif. En date du 6 novembre 1995 (décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995)<sup>2</sup>, il définit un seuil d'acceptabilité d'urbanisation du littoral en déterminant les vocations de chaque zone. Cette délimitation, suivie de l'affectation correspondante, doit permettre ainsi que soit appliqué le principe d'équilibre entre l'aménagement et la protection du littoral. Il établit une synthèse de l'état initial des sites littoraux et marins d'un point de vue environnemental (qualité des eaux, état des récifs coralliens) et paysager (description des côtes selon leur nature), ainsi que des activités humaines qui s'y exercent (pêche et aquaculture, activités portuaires, tourisme, etc.). Il établit des perspectives d'évolution concernant ces espaces afin de définir les orientations adéquates relativement à la protection et la mise en valeur du littoral. En ce sens, il indique les conditions dans lesquelles sont respectées les prescriptions d'aménagement et d'urbanisme (de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme) dont procède la loi littoral du 3 janvier 1986. A ce titre, le périmètre du schéma de mise en valeur de la mer est déterminé en articulation avec les espaces proches du rivage. Il précise les orientations fondamentales en matière de protection (préservation des espaces naturels remarquables au titre de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, identification des coupures d'urbanisation et protection forte des espaces littoraux fragiles et menacés), de développement (densification des bourgs existants et limitation des extensions urbaines, principe de liaisons routières à

---

1 *J.O.* 1er février 1995.

2 *J.O.* 8 novembre 1995 (décret approuvant le schéma d'aménagement régional de La Réunion).

mi-pente, délimitation des espaces privilégiés pour l'aménagement et les équipements liés à la mer au nombre de 16 et dans lesquelles les documents d'urbanisme doivent organiser l'urbanisation selon une conception d'ensemble assurant la cohérence de leur aménagement). Ces éléments juridiques d'ordre interne sont à situer dans un contexte plus large, celui du développement durable des petits Etats insulaires.

## **2°/ Le développement durable des petits Etats insulaires**

La situation internationale des littoraux des petits Etats insulaires est critiquée<sup>1</sup>. Elle s'explique par une approche classique du droit international qui, en matière d'environnement, a éludé les réalités géopolitiques. Ainsi lors de la 3<sup>e</sup> Conférence sur le droit de la mer a-t-il pu être regretté « l'absence de regroupements fondés sur la riveraineté sur un même espace océanique »<sup>2</sup>. Le monde change. Le droit international évolue, la communauté internationale cherche « moins à créer de nouvelles normes qu'à trouver et faire jouer des procédures favorisant et contrôlant l'application des règles existantes »<sup>3</sup>. A cet effet, l'Agenda 21 envisage ce qu'il nomme le « développement durable des petits Etats insulaires », plus globalement toute île détenant une part élevée de la diversité biologique mondiale et qui, du point de vue de l'environnement comme du développement, sont fragiles et vulnérables du fait de leurs spécificités géophysiques (17.123 à 17.136). Concentrés sur un territoire restreint, menacés par le réchauffement global de la biosphère (risque d'élévation du niveau de la mer), soumis aux phénomènes cycloniques, ces milieux insulaires tropicaux sont concernés vivement par la gestion intégrée des zones côtières. Et les objectifs sont clairs : déterminer, avec le concours de la communauté internationale, des programmes destinés à faciliter le développement durable et l'utilisation de leurs ressources marines et côtières (préservation de la diversité biologique et satisfaction des besoins des populations). Les moyens à mettre en œuvre réitérent les principes généraux de la gestion intégrée des zones côtières en les confortant d'un point de vue de l'aide et de la coopération internationales et régionales, de l'amélioration des connaissances scientifiques des écosystèmes insulaires (déterminer des « profils écologiques »), de la détermination de plans de développement durable sectoriels et globaux en tenant compte des valeurs traditionnelles et culturelles des populations autochtones, de la promotion d'écotechnologies permettant d'assurer la préservation des écosystèmes insulaires. Les premières expériences s'avèrent riches d'enseignements, et participent à l'affinement du droit international de la gestion intégrée des zones côtières<sup>4</sup>.

---

1 P. SANDS, *Principles of International Environmental Law, op. cit.*, p. 291 : un groupe d'experts des aspects scientifiques de l'environnement marin (GESAMP) a ainsi établi que « if unchecked, these trends will lead to global deterioration in the quality and productivity of the marine environment ».

2 R. RANJEVA, L'Océan Indien et le nouveau droit de la mer, *RGDIP*, 1980, p. 298.

3 A. KISS et M. DEJEANT-PONS, L'action des organisations internationales dans le domaine de la protection de l'environnement, in *Manuel sur les organisations internationales*, R.J. DUPUY, L'Académie de droit international de La Haye, 2<sup>ème</sup> édition, 1998, p. 830.

4 B. CICIN-SAIN et R. KNECHT, *Integrated Coastal and Ocean Management Concepts and Practice*, Island Press, 1998.

Ainsi en est-il de la zone du Sud-Ouest de l'Océan Indien. En effet, en l'absence d'une telle politique d'effets correcteurs intégrés, cohérents, adaptés à la fragilité des écosystèmes aquatiques, le déséquilibre des milieux, leur altération tend à s'aggraver. L'extension des zones d'habitat, le mitage (altération des paysages, réduction des zones agricoles, absence de maîtrise des effluents d'où une pollution diffuse des eaux et des captages non protégés) font du littoral une zone à très hauts risques. Dans cette zone, les littoraux sont ainsi des lieux convergents des conflits d'usage des sols, du développement économique et touristique, de l'extraction de matériau et du risque de pollution des aquifères stratégiques. Cette politique de gestion intégrée doit concourir à la définition de seuil de capacité d'accueil, à maîtriser les flux (pressions urbaines et touristiques) et les pollutions (sol, air, déchet), soit à opérer des arbitrages dans les conflits d'usage aux fins d'assurer la pérennisation de l'écosystème littoral et de la ressource aquatique. Il s'agit de déterminer une approche globale du développement durable pour les espaces urbains et du maintien des espaces naturels du littoral avec les modalités de gestion adaptées à chaque secteur. S'agissant des lagons, milieu récepteur du développement des activités humaines côté terre, la préservation de leur richesse spécifique est une exigence patrimoniale pour les générations futures. Le droit de la gestion intégrée des zones côtières a vocation à permettre le développement équilibré des littoraux en conciliant l'aménagement et la protection sur le fondement participatif de tous les acteurs. Les mécanismes prioritaires concernent la préservation des milieux et des ressources aquatiques (notion de débits réservés et affectés, développement d'un réseau écologique de protection des espaces les plus menacés), la fixation de seuils de capacité d'accueil des sites (fondé sur les risques de pollution ou de salinisation des nappes), et la conception de réseaux interconnectés de gestion de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées.

## **B/ La coopération régionale dans la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien**

La considération de l'Océan Indien sur le plan du droit international demeure à l'état d'esquisse<sup>1</sup>. Emergente, la coopération régionale dans la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien s'exprime par l'élaboration d'instruments juridiques de coopération régionale (1) qu'il est nécessaire d'articuler entre eux dans un souci de cohérence et d'efficacité (2).

### **1°/ La formalisation de la coopération régionale**

Les motivations objectives sont réunies pour établir une politique concertée et pertinente de sauvegarde des zones côtières régionales. La protection des récifs en est l'argument le plus significatif. La France est particulièrement impliquée puisque l'outre-mer compte globalement environ 55 000 km carré de récifs (10% de la surface mondiale de récifs), dans trois océans (Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Wallis, Futuna et Clipperton ; Caraïbes : Martinique, Guadeloupe et îles rattachées, Saint Barthélemy, Saint Martin, Marie-Galante, les

---

1 R. RANJEVA, L'Océan Indien et le nouveau droit de la mer, op. cit., p. 298-309.

Saintes, la Désirade ; et Indien : Réunion, Mayotte et les îles Eparses de Tromelin, Juan de Nova, les Glorieuses, Europa, Bassas da India). D'où la participation active, outre la création en 2000 d'un Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), au réseau mondial de surveillance des récifs coralliens (*Global Coral Reef Monitoring Network, GCRMN*). Il comprend six régions d'étude dont celle des îles de l'ouest de l'Océan Indien et des Etats africains de l'est. Ce réseau mondial, actif depuis 1996, est issu de l'Initiative internationale en faveur des récifs coralliens et écosystèmes associés (Australie, France, Jamaïque, Japon, Philippines, Royaume-Uni, Suède, Etats-Unis d'Amérique). Il est mis en œuvre sous l'égide de la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO (et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, PNUE, et de l'Union internationale pour la conservation de la nature, UICN).

L'effort de coopération régionale s'étend à toute la zone Sud-Ouest de l'Océan Indien. Il se traduit par le programme CORDIO (*Coral Reef Degradation in the Indian Ocean*), qui étudie la mortalité des coraux constatée notamment pendant l'année 1998<sup>1</sup>. Il concerne le Kenya, la Tanzanie, le Mozambique, Madagascar, les Seychelles, La Réunion, les Comores, Maurice, les Maldives, l'Inde et le Sri Lanka. Un tel programme sectoriel participe pleinement de la gestion intégrée des zones côtières de la zone et doit fonder en la matière une politique régionale de préservation des récifs coralliens et écosystèmes associés, noyau dur de la gestion intégrée des zones côtières et des bassins-versants. Car la coopération régionale s'avère globalement inévitable. Depuis 1994, la Commission de l'Océan Indien (COI), organisation de coopération régionale complète l'amorce opérée par la Résolution d'Arusha (1993) et la Déclaration des Seychelles (1996) instaurant un secrétariat pour la gestion de la zone côtière dans la région de l'Afrique de l'Est, le SEACAM (*Secretariat for Eastern Africa Coastal Area Management*) (1997). En l'occurrence le Programme Régional Environnement (PRE-COI/UE), financé par l'Union européenne (Fonds Européen de Développement), et destiné à assurer le développement durable de gestion intégrée des zones côtières dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien. Il se veut un outil complémentaire au *Programme régional de développement du tourisme* (février 1992), devant contribuer, sur chaque île membre de l'organisation régionale, à instaurer les « conditions nécessaires d'une gestion intégrée de la zone côtière qui soit doublement durable, c'est-à-dire soutenable du point de vue écologique et socio-économique, et techniquement pérennisable par sollicitation et structuration des compétences locales et nationales ». Ainsi selon la définition retenue par le *Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection*, la gestion intégrée consiste-t-elle, en l'espèce, en un « processus continu et dynamique, rapprochant les intérêts du gouvernement et des

---

<sup>1</sup> *Coral bleaching and mortality : Assessment of the extent of damage, socio-economic effects, mitigation and recovery*. Il regroupe divers experts et plans : *Global Coral Reef Monitoring Network, Indian Ocean Commission, International Coral Reef Initiative, Marine and Coastal Programmes (IUCN), Frontier projects (Tanzania and Mozambique), Swedish International Development Cooperation Agency/SAREC East Africa Marine Sciences Program, UNEP Regional Seas Programmes, and multiple World Bank/GEF and WWF coral reef projects*.

communautés, de la science et de la gestion, des acteurs économiques et du public, par l'élaboration et la mise en œuvre de plans de gestion intégrée pour la protection et le développement des ressources et des éco-socio-systèmes côtiers ».

## **2°/ La nécessaire articulation des politiques publiques régionales**

La France participe effectivement à ce programme depuis 1997, en particulier en assurant le secrétariat du Bureau de la Convention de Nairobi relative à la protection, la gestion et le développement de l'environnement marin et côtier dans la région de l'Afrique de l'Est (1985, entrée en vigueur le 30 mai 1996<sup>1</sup>). Une étude des instruments de planification mis en œuvre par La Réunion et participant de cette approche intégrée<sup>2</sup>, ainsi que des expériences pilotes comme le Parc Marin de La Réunion<sup>3</sup>, précèdent l'établissement d'un Plan national de gestion durable et intégrée des zones côtières.

Les actes pluridisciplinaires du colloque « *Gestion Intégrée et développement durable des Zones Côtières* » de Saint-Leu (14-18 juin 1999) rendent compte de cette préoccupation majeure<sup>4</sup>.

Ce plan national devrait définir les éléments constitutifs d'une politique intégrée de la gestion de la zone côtière : évaluation des usages des ressources naturelles, architecture des processus de décision, articulation des stratégies nationales et internationales. Il s'intègre, à La Réunion, au sein du droit du littoral constitué par une police administrative spéciale (loi littoral du 6 janvier 1986). Il met en œuvre des politiques complémentaires (technique administrative décentralisée, modalités d'insertion professionnelle, structures adaptées de gestion), ainsi que des programmes opérationnels (système d'information et d'aide à la décision, recherche et surveillance scientifique, planification adéquate en particulier par l'adoption de plans d'aménagement locaux intégrés ou des plans de gestion intégrée des ressources).

Il doit s'articuler avec un Plan Régional de Développement Durable des zones côtières fondé sur les rapports préalables des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien (1997) lesquels identifient les causes de dégradation de ces zones et proposent des remèdes. Ce plan en cours d'élaboration met en application les principes généraux en la matière (développement durable et écotecnologies, action préventive, principe de précaution, principe du pollueur-payeur, démocratie participative).

---

1 La convention, ni ses protocoles additionnels, n'envisagent de manière centrale la notion de gestion intégrée des zones côtières. Il s'agit d'un instrument international de protection du milieu marin et de lutte contre les pollutions marines.

2 E. DUTRIEUX et alii, *Gestion intégrée du littoral de l'île de La Réunion. Document méthodologique préparatoire à la mise en place d'une planification environnementale*, Saint-Denis, DIREN, 1995.

3 Créé sous la forme associative (19 juillet 1997), le parc a pour mission de contribuer à la gestion des milieux littoraux, à l'éducation et à la sensibilisation du public, à l'expertise scientifique et juridique.

4 *Actes du Colloque de Saint-Leu « Gestion intégrée et développement durable des zones côtières »*, Saint-Denis, Cellule Locale pour l'Environnement, juin 1999. (Colloque relayé par celui de Boulogne-sur-Mer du 11 au 13 mai 2000 *Aménagement et gestion intégrée des zones côtières : aspects juridiques*).

Ultime considération, mais non des moindres. L'articulation des politiques publiques régionales implique de prendre en compte la souveraineté des États concernés. Une gestion rationnelle et efficace des littoraux du Sud-Ouest de l'Océan Indien nécessite que soit valorisée la prééminence de l'État côtier sur son littoral, plus précisément la mer territoriale. Car elle constitue la zone de référence « celle autour de laquelle tout s'ordonne »<sup>1</sup>. La politique nationale doit s'efforcer alors de définir une approche consensuelle favorisant la coopération internationale (article 17 du *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières* du Conseil de l'Europe). Il s'agit donc d'un processus fragmenté de prise en compte des littoraux pour atteindre à des finalités plus globales et permanentes de développement durable de l'environnement.

En somme, la zone du Sud-Ouest de l'Océan Indien fait figure de modèle de la reconsidération de l'interface terre-mer par un effort de définition d'une politique régionale de gestion intégrée, méthodologique, contingente et évolutive.

La gestion intégrée des zones côtières, si elle est fondée sur une normativité internationale diluée, n'en demeure pas moins essentielle comme une cristallisation juridique de l'utopie suscitée par l'impuissance face aux faits<sup>2</sup>. Là se réduit la distance entre *lex lata* et *lex ferenda*.

---

1 J. P. PANCRACIO, *Droit international des espaces*, Paris, A. Colin, 1997, p. 77. Idée constante du droit international : A. DE LA PRADELLE, Le droit de l'Etat sur la mer territoriale, *RGDIP*, 1898, p. 264-284 et 309-347. Ainsi la zone côtière doit-elle être définie au niveau national (article 1 alinéa 3 du *Modèle de loi sur la gestion durable des zones côtières*, Conseil de l'Europe).

2 A. LEJBOWICZ, *Philosophie du droit. L'impossible capture de l'humanité*, Paris, PUF, 1999, p. 283.