

<b>Document stratégique de la façade maritime Manche Est-mer du Nord</b>	<b>Note technique</b>
	<b>Objet</b> : la directive cadre pour la planification de l'espace maritime (DCPEM)
<b>Rédaction</b> : DIRM MEMN/MCPM/Secrétariat CAF	<b>Date</b> : 21/04/2015
<b>Diffusion</b> : Membres du comité technique DSF MEMN	

- Contexte
- Textes applicables
- Elaboration de la DCPEM
- Contenu de la DCPEM
- Portée de la DCPEM

## I - Contexte

### *Enjeux :*

La problématique de la cohabitation de l'ensemble des activités maritimes ne peut être résolue sans une gestion intégrée.

Aux activités « traditionnelles » déjà existantes (pêche professionnelle, navigation, etc.), se superposent, aujourd'hui, l'intensification de certaines pratiques (extraction de granulats marins, navigation de plaisance, etc.), mais aussi de nouvelles activités, jusque-là purement terrestres ou côtières, amenées à se développer vers le large (énergies marines renouvelables, aquaculture offshore, etc.). Face à ces enjeux de développement, la nécessité de conserver le milieu marin favorise également la multiplication d'aires marines protégées.

Les particularités de l'espace maritime nécessitent une approche spécifique. La [gestion intégrée des zones côtières \(GIZC\)](#)<sup>1</sup> est aujourd'hui une démarche reconnue à l'échelle internationale en réponse à ces enjeux.

La [déclaration de Rio de juin 1992 sur l'environnement et le développement](#) avait déjà clairement exprimé la prise de conscience, que : « le milieu marin...forme un tout... (ce qui suppose) l'adoption de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et des zones côtières ».

Néanmoins, les applications de la GIZC restent souvent cantonnées au stade expérimental. Les retours d'expériences démontrent qu'elles se sont limitées à la frange littorale terrestre ou à des espaces maritimes fermés. C'est dans ce contexte qu'émerge la [planification de l'espace maritime](#) (PEM)<sup>2</sup>, permettant d'étendre en mer les principes de la GIZC.

La PEM et la GIZC sont deux instruments complémentaires de gouvernance qui s'inscrivent dans le cadre de la [politique maritime intégrée de l'Union européenne](#) (PMI)<sup>3</sup> et plus particulièrement de l'approche écosystémique. Instruments intersectoriels, la PEM et la GIZC visent à assurer une planification des utilisations de l'espace maritime ainsi qu'une gestion des zones côtières intégrées et globales.

<sup>1</sup> Issue de la [recommandation du Parlement et du Conseil du 30 mai 2002](#).

<sup>2</sup> Promue par la [feuille de route pour la planification de l'espace maritime dans l'UE \(COM\(2008\) 791\)](#) et la [directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » \(DCSMM\) du 17 juin 2008](#).

<sup>3</sup> Consacrée dans le [livre bleu relatif à une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne du 10 octobre 2007](#) et approuvée par le [Conseil européen le 14 décembre 2007](#). Voir également la [déclaration de Limassol sur la politique maritime intégrée du 7 octobre 2012](#) et la [communication de la Commission sur la croissance bleue du 13 septembre 2012](#).

### *Définitions :*

La PEM consiste à analyser et à planifier la répartition spatiale et temporelle des activités humaines dans les zones maritimes. La GIZC permet, elle, de tenir compte, dans une approche globale, des différents usages des espaces côtiers, en tenant compte des interactions terre-mer.

La PEM doit permettre à la GIZC de s'étendre véritablement en mer, les démarches de GIZC étant souvent limitées, dans la pratique, à l'espace littoral terrestre ou à des espaces maritimes fermés (ex : baies, rades). Le champ d'application spatial de la PEM s'étend ainsi des lignes de base jusqu'à la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental (PC).

La PEM repose sur dix principes ([COM\(2010\) 771 du 17 décembre 2010](#)) :

- Planifier l'espace maritime en fonction de la région et du type d'activité ;
- Fixer des objectifs pour orienter la planification de l'espace maritime ;
- Élaborer la planification de l'espace maritime de manière transparente ;
- Développer la participation des parties prenantes ;
- Coordonner et simplifier les processus de décision ;
- Garantir la portée juridique de la planification de l'espace maritime au niveau national ;
- Coopérer avec les pays partageant les mêmes bassins maritimes ;
- Introduire le suivi et l'évaluation dans le processus de planification ;
- Assurer la cohérence entre l'aménagement du territoire terrestre et la planification de l'espace maritime ;
- S'appuyer sur une base de données et de connaissances solide.

La France privilégie le terme de planification de l'espace maritime (ou de planification stratégique) au détriment de celui de planification spatiale maritime (PSM). Cela implique la construction, en concertation avec l'ensemble des acteurs, d'une vision partagée et évolutive. La planification spatialisée apparaît, à l'échelle locale, comme un outil opérationnel de mise en œuvre de cette stratégie. La PEM a été formellement intégrée en France via la gestion intégrée de la mer et du littoral (GIML) issue de la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, codifiée dans le code de l'environnement ([art. L.219-1 à L.219-18](#)).

## **II - Textes applicables**

### *Directives :*

- [Directive n°2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime](#) ;
- [Directive n°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 \(directive-cadre stratégie pour le milieu marin\)](#) ;

### *Autres textes de référence :*

- [Règlement \(UE\) n°1255/2011 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée](#) ;
- [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions - La croissance bleue : des possibilités de croissance durable dans les secteurs marin et maritime, 13 septembre 2012 \(COM\(2012\) 494\)](#) ;
- [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions – Planification de l'espace maritime dans l'UE – bilan et perspectives d'évolution, 17 décembre 2010 \(COM\(2010\) 771\)](#) ;
- [Communication de la Commission - Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 3 mars 2010 \(COM\(2010\) 2020\)](#) ;

- [Feuille de route du 25 novembre 2008 pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne \(COM\(2008\) 791\)](#) ;
- [Livre bleu du 10 octobre 2007 relatif à une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne du 10 octobre 2007 \(COM\(2007\) 575\)](#) ;
- [Déclaration de Limassol du 7 octobre 2002 sur la politique maritime intégrée](#) ;
- [Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe \(2002/413/CE\)](#) ;

### III - Elaboration de la DCPEM

La proposition de directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières<sup>4</sup> devait contribuer à promouvoir la croissance durable des activités maritimes et côtières et l'utilisation durable des ressources marines et côtières.

Cette directive devait créer plusieurs obligations « à caractère procédural » pour les États membres :

- le développement et la mise en œuvre de plans spatiaux maritimes et de stratégies de gestion côtière ;
- la coordination ou l'intégration des plans spatiaux maritimes et des stratégies intégrées de gestion des côtes, afin de garantir le lien terre/mer ;
- la coopération entre les États membres et les pays tiers pour garantir des approches cohérentes au niveau du bassin maritime.

La Commission retenait initialement, dans sa proposition de directive, une conception de la planification limitée à une répartition spatiale (et temporelle) des activités, c'est-à-dire une cartographie affectant certains espaces à certains usages seulement.

L'économie générale du texte laissait entendre que les espaces maritimes pouvaient être gérés comme les espaces terrestres par les documents d'urbanisme. La planification en mer était considérée comme une spatialisation sectorielle, alors que la mer est un espace dynamique qui requiert une vision stratégique, intégrée et évolutive (surtout dans la ZEE) ainsi qu'un regard transversal mer/terre.

La France a jugé préférable de retenir une orientation plus stratégique de la planification, identifiant les conditions d'exercice des différentes activités dans les différents espaces le cas échéant délimités.

La référence à la GIZC a finalement disparu du texte définitif qu'il s'agisse de son intitulé ou encore de son objet et de son champ d'application.

La [directive n°2014/89/UE établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime](#) (DCPEM)<sup>5</sup> a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 23 juillet 2014.

La DCPEM poursuit un « processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social » (art. 3.2)). Elle doit notamment contribuer à atteindre l'objectif du bon état écologique des eaux marines des États membres d'ici à 2020.

La responsabilité première des États membres en matière de planification maritime est clairement affirmée dans la directive. A plusieurs reprises, celle-ci rappelle qu'elle « n'interfère pas avec la compétence des États membres ».

Elle se fonde sur une pluralité de bases juridiques (art. 43§2, 100, 192§1 et 194§2 [TFUE](#)).

Ses objectifs répondent, en outre, à la Stratégie Europe 2020, dans l'optique d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle contribue ainsi à la mise en place d'une planification européenne intégrée de l'espace maritime.

<sup>4</sup> Commission européenne. Proposition de Directive du Parlement et du Conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières, 12 mars 2013, COM(2013) 0133.

<sup>5</sup> Publiée au JOUE du 28 août 2014.

## IV - Contenu de la DCPEM

La DCPEM traite des régions marines, telles que visées à l'article 4 de la DCSMM, et laisse aux États le choix des objectifs (économiques, sociaux, environnementaux) et des subdivisions géographiques inhérentes pour la planification des espaces maritimes.

La DCPEM s'applique aux eaux marines des États membres. Elle ne s'applique pas « aux eaux côtières ou à des parties de celles-ci relevant des règles de planification et d'utilisation des sols d'un État membre, à condition que cela soit indiqué dans ses plans issus de la planification de l'espace maritime » (art. 2.1).

La directive ne s'applique pas aux activités dont l'unique objet est la défense ou la sécurité nationale ni aux règles de planification et d'utilisation des sols (art. 2.2 et 2.3).

Les États membres sont compétents pour concevoir et déterminer, dans leurs eaux marines, la portée et le contenu de leurs plans issus de la PEM (art. 2.3).

Les États membres tiennent compte des particularités des régions marines, des activités et usages pertinents existants et futurs et de leurs impacts sur l'environnement ainsi que sur les ressources naturelles et des interactions terre-mer conformément à l'article 7 (art. 4.5).

La planification doit contribuer au développement durable des secteurs énergétiques en mer, du transport maritime, et des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, ainsi qu'à la préservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement. Les États peuvent néanmoins poursuivre d'autres objectifs tels que la promotion du tourisme durable et l'extraction durable des matières premières (art. 5.2).

Les États membres peuvent utiliser d'autres processus formels ou informels, tels que la GIZC (art. 7.1). Une cohérence doit être recherchée entre le ou les plans issus de la PEM qui en résultent et les autres procédures pertinentes (art. 7.2).

Les plans des États membres issus de la PEM doivent identifier la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents, existants et futurs dans leurs eaux marines (art. 8.1).

Les activités et usages concernés peuvent être (art. 8.2) :

- les zones d'aquaculture,
- les zones de pêche,
- les installations et infrastructures d'exploration, d'exploitation et d'extraction de pétrole, de gaz ainsi que d'autres ressources énergétiques, de minéraux et de granulats, et de production d'énergie renouvelable,
- les routes maritimes et les flux de trafic,
- les zones d'entraînement militaire,
- les sites de conservation de la nature et les zones protégées,
- les zones d'extraction des matières premières,
- la recherche scientifique,
- les canalisations et câbles sous-marins,
- le tourisme,
- le patrimoine culturel sous-marin.

La directive ne comporte pas de dispositions relatives à l'atteinte des objectifs sectoriels ou la manière d'arbitrer les conflits sectoriels. Elle encourage néanmoins la clarification des processus de planification et l'accès aux informations afin de renforcer (voire restaurer) la confiance des parties prenantes. Elle fait notamment référence à la « croissance bleue » (consid. n°5) en rappelant que les efforts consentis doivent aboutir à des résultats positifs (sociaux, économiques et environnementaux). Une juste répartition des efforts et des avantages au sein des utilisateurs et usagers est encouragée.

La participation du public est prévue par l'article 9 qui insiste sur la nécessité d'impliquer les parties prenantes à stade « précoce » du processus et pas seulement de les faire réagir une fois le plan achevé.

L'article 10 relatif à l'utilisation et le partage de données s'inscrit dans le cadre de l'application de la Directive Inspire (2007/02) et de la Modernisation de l'Action Publique.

Les décisions seront donc prises en connaissance des meilleures informations disponibles, qu'elles soient publiques ou apportées par une partie prenante.

La coopération entre États membres est prévue à l'article 11. Ceux-ci doivent coopérer en « vue de s'assurer que les plans issus de la planification de l'espace maritime sont cohérents et coordonnés au sein de la région marine concernée ». La France, qui possède plusieurs régions marines, doit trouver le juste équilibre entre une cohérence nationale et la cohérence régionale invoquée dans cet article.

L'article 12 aborde les relations avec les pays tiers. Outre le cas particulier des Îles Anglo-normandes, la France doit avoir une vision globale, en métropole.

L'article 13 dispose que chaque État membre communique à la Commission la liste des autorités compétentes chargées de mettre en oeuvre la directive et l'informe de toute modification y ayant trait dans un délai de six mois.

Les États membres communiquent des copies des plans nationaux de planification, à la Commission et aux autres États membres concernés dans les trois mois suivant leur publication. Un rapport d'avancement présentant les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la directive est soumis par la Commission au Parlement européen et au Conseil, au plus tard un an suivant le délai fixé pour l'élaboration des plans issus de la PEM, et tous les quatre ans par la suite (art. 14).

## **V - Portée de la DCPEM**

### *Calendrier :*

La directive doit être transposée par les États membres dans leur législation nationale au plus tard le 18 septembre 2016. La Commission doit être immédiatement informée (art. 15.1). Les plans issus de la PEM doivent être établis, au plus tard, le 31 mars 2021 (art. 15.3).

### *Droit interne :*

La transposition en droit interne de la DCPEM devra être compatible avec la SNML et les DSF correspondants. Ces derniers sont, en effet, chargés d'assurer la mise en oeuvre effective de cette démarche de planification sur les espaces marins et littoraux de métropole comme d'outre-mer (choix volontaire opéré par la France d'extension aux territoires ultramarins de ces dispositions).

L'articulation entre les PAMM (produits de la DCSMM), les plans (au sens de l'article 8.1 de la DCPEM) et les DSF doit être réexaminée, notamment au vu des périmètres géographiques et calendriers considérés.

La transcription en droit français de la directive va notamment conduire à intégrer l'implication des parties prenantes et plus largement du public (art. 9 de la DCPEM), les données (art. 10) et les aspects transfrontières (art. 11 et 12).