

# Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°19, juin 2014

DOSSIER DU MOIS

Conception /  
réalisation

**Sébastien MABILE**

Avocat associé  
Docteur en droit  
[smabile@lysias.fr](mailto:smabile@lysias.fr)



[www.espaces-naturels.fr](http://www.espaces-naturels.fr)



[www.aires-marines.fr](http://www.aires-marines.fr)



[www.lysias-avocats.com](http://www.lysias-avocats.com)

## Quelles nouveautés pour le milieu marin dans le projet de loi sur la biodiversité ?

Présenté par le ministre chargé de l'Écologie en Conseil des ministres le 26 mars 2014, le projet de loi relatif à la biodiversité comporte une série de dispositions visant à améliorer et renforcer les politiques de conservation et de protection du milieu marin.

Le Chapitre III du Titre V « Espaces naturels et protection des espèces » est consacré au milieu marin et regroupe une série de dispositions qui, prises globalement, contribueront à moderniser le cadre juridique applicable.

Cette modernisation concerne en premier les activités de pêche : l'article 37 du projet prévoit que dans les sites Natura 2000 marins, les activités de pêche feront l'objet d'une analyse des risques d'incidences et, si besoin, de mesures réglementaires afin de garantir l'absence d'effet significatif sur les espèces et les habitats protégés. L'article suivant étend les compétences des comités des pêches maritimes et des comités conchylicoles à la « protection, la conservation et la gestion des milieux et écosystèmes » afin de leur permettre de gérer des réserves naturelles en mer.

Au-delà de ces dispositions spécifiques, la gouvernance de la biodiversité est largement repensée.

Tout d'abord, le projet de loi prévoit la création d'une agence française pour la biodiversité. Seront fusionnés au sein de cette agence l'ONEMA, Parcs Nationaux de France, l'Atelier Technique des Espaces Naturels et l'Agence des aires marines protégées. La future Agence sera administrée par un conseil de quatre collèges regroupant des parlementaires, des représentants de l'État, d'établissements publics nationaux et des personnalités qualifiées, des représentants des collectivités territoriales, des secteurs économiques concernées, d'associations de protection de l'environnement et des gestionnaires d'espaces naturels, et enfin des représentants du personnel.

La spécificité du milieu marin est reconnue, puisque le projet de loi prévoit la création d'un comité d'orientation dédié qui pourrait exercer, sur délégation, certaines des compétences du conseil d'administration.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit de transformer les comités régionaux trame verte et bleue en « comités régionaux de la biodiversité » et de créer au niveau national un « comité national de la biodiversité ». Ces nouveaux comités, conçus comme des instances sociétales de concertation, pourront dorénavant intégrer les enjeux liés à la protection du milieu marin. Enfin, le

[Le projet de loi relatif à la biodiversité](#)

Conseil national de protection de la nature sera consacré par la loi en tant qu'instance scientifique et technique chargée d'éclairer l'Etat.

Le Titre III du projet prévoit la création d'une Agence Française pour la Biodiversité qui aura pour mission de contribuer à la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des milieux terrestres et marins, le développement des services écosystémiques et la gestion équilibrée et durable des eaux. Elle intégrera en son sein l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Office National de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN), et Parcs Nationaux de France (PNF). L'AFB sera gérée par un conseil d'administration composé de parlementaires, de représentants de l'Etat, des collectivités, du monde économique, d'associations de protection de l'environnement, de gestionnaires d'espaces naturels, du personnel et de personnalités qualifiées.

Néanmoins, afin de préserver la spécificité du milieu marin, un « comité d'orientation réunissant des représentants des différentes parties concernées par les milieux marins » devrait être créé, recevant délégation du conseil d'administration sur cette thématique.

Le Titre V du projet comprend diverses dispositions visant à améliorer et renforcer la politique de gestion des espaces naturels et de protection des espèces, et notamment pour le milieu marin.

Les activités de pêche professionnelle dans les sites Natura 2000 pourront faire l'objet d'un encadrement réglementaire après analyse de leurs incidences au regard des objectifs de conservation. Le projet de loi prévoit également que les réserves naturelles comprenant une partie maritime pourront être gérées par les organisations professionnelles (comités régionaux des pêches maritimes et comités régionaux conchylicoles).

Les activités sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive devraient être également mieux encadrées sur la base d'un régime juridique similaire à celui applicable sur le domaine public maritime : une autorisation administrative préalable permettra de vérifier leur compatibilité avec les objectifs environnementaux du plan d'action pour le milieu marin tandis qu'elles seront soumises à une redevance annuelle.

Enfin, le projet de loi prévoit la création d'un nouvel outil pour la protection des ressources halieutiques : les zones de conservation halieutiques (ZCH). Destinées à « préserver ou restaurer les fonctionnalités afin d'améliorer l'état de conservation des stocks concernés », les ZCH pourront être créés par décret jusqu'aux limites des eaux territoriales et réglementer, à la différence des cantonnements de pêche, l'ensemble des « actions et activités susceptibles d'y être exercées ». En revanche, ces ZCH ne devraient faire l'objet d'aucun plan de gestion, seule une « autorité administrative » étant désignée afin d'assurer « le suivi des mesures prévues par le classement et l'évaluation périodique de leur mise en œuvre ».

Ce projet de loi historique, la dernière grande loi sur la protection de la nature remontant à 1976, devrait être débattu au Parlement à la rentrée de septembre 2014.

**Sébastien MABILE**

Avocat au Barreau de Paris, docteur en droit

# Actualités juridiques

## ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

[Décret n° 2014-588 du 5 juin 2014 portant création du parc naturel marin du bassin d'Arcachon](#)

[Le site du PNM d'Arcachon](#)

### Atlantique - Création du parc naturel marin du bassin d'Arcachon

C'est le dimanche 8 juin 2014, journée mondiale des océans que Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, et Frédéric Cuvillier, secrétaire d'état chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, ont signé le décret de création du 6<sup>ème</sup> Parc naturel marin, celui d'Arcachon. Ce texte établit le nouveau conseil de gestion composé de 47 membres représentant de l'Etat et de ses établissements publics (7 représentants), des collectivités territoriales (16 représentants), du parc naturel régional des Landes de Gascogne (1 représentant), des organismes de gestion des AMP contiguës (1 représentant), des professionnels (15 représentants), des usagers de loisirs en mer (6 représentants), des associations de protection de l'environnement (6 représentants) et de 4 personnalités qualifiées.

Les orientations de gestion définies par le décret visent d'abord le milieu naturel à travers l'amélioration de la connaissance du fonctionnement du bassin, la préservation et la restauration de la biodiversité lagunaire et le bon fonctionnement écologique des milieux, notamment des marais maritimes. Les activités humaines sont pleinement intégrées par la promotion des filières professionnelles, notamment conchylicole, des pratiques respectueuses du milieu marin, la contribution à la mise en valeur des patrimoines naturels, culturels et paysagers marins et la responsabilisation de la population par la sensibilisation aux impacts des usages sur les équilibres naturels marins du bassin.



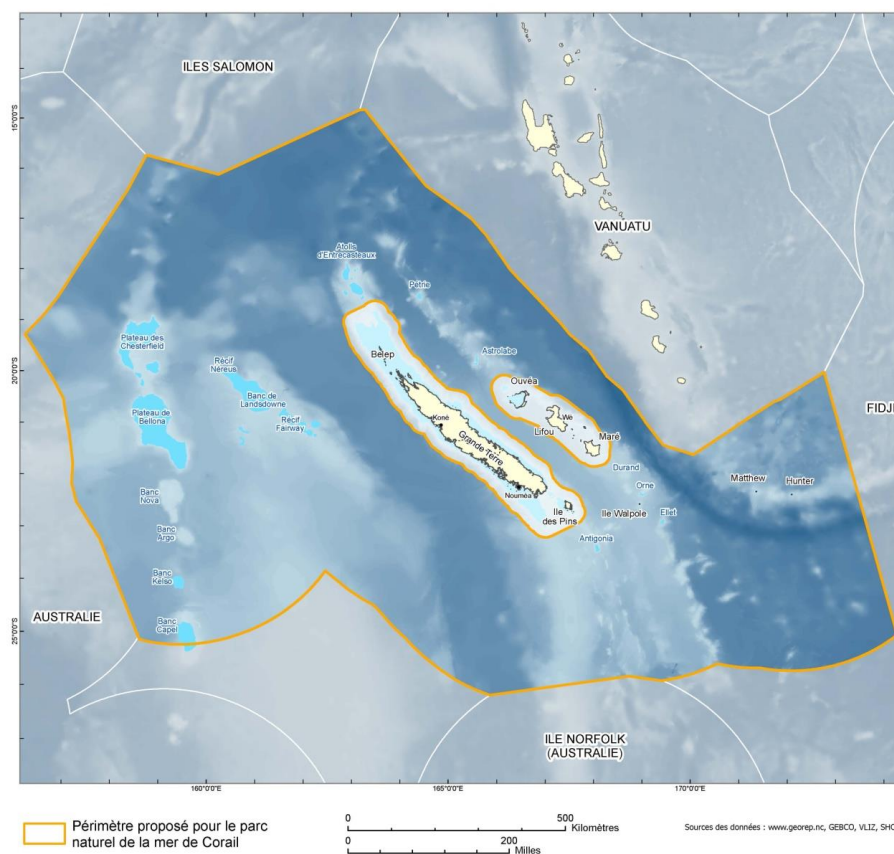
Sur la base de ces orientations, le conseil de gestion dispose désormais d'un délai de 3 ans pour élaborer le plan de gestion de ce nouveau parc naturel marin qui s'étend, au-delà du bassin jusqu'à trois milles dans l'océan à l'ouest des passes.

[Le communiqué du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie](#)

### Nouvelle-Calédonie - Création du parc naturel de la Mer de Corail

Par arrêté du 23 avril 2014, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a créé le parc naturel de la mer de Corail qui couvre la zone économique exclusive, ainsi que les eaux intérieures et territoriales et les îles et îlots dont la gestion est assurée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Aux termes de la loi organique du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie reste compétente en matière de réglementation et d'exercice des droits d'exploration, d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive, tandis que les Provinces (Nord, Sud, Iles) sont compétentes sur le lagon et jusqu'à la limite des eaux territoriales.



C'est donc au sein de la zone placée sous la compétence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qu'a été créé le parc naturel de la Mer de Corail, sur une superficie d'environ 1,3 million de km<sup>2</sup> représentant 95% de l'ensemble des eaux gérées par la Nouvelle-Calédonie et les provinces, et 12,7% de l'espace maritime français. Cette nouvelle aire marine protégée, l'une des plus vastes au monde, inclut 55% des 4573 km<sup>2</sup> de constructions coralliennes présentes dans l'ensemble des eaux gérées par la Nouvelle-Calédonie et les provinces. Dans un délai de 3 ans à compter de la création du parc, un plan de gestion sera élaboré par un comité de gestion et proposé pour adoption au gouvernement.

Le comité de gestion constituera l'instance consultative de concertation participative au sein de laquelle seront débattus les objectifs et actions de gestion du parc naturel.

Le parc naturel de la Mer de Corail permet de faire passer de 4 à 16 % des eaux sous juridiction française, les zones incluses dans le périmètre d'aires marines protégées. L'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement de 20% des eaux sous juridiction française protégées à l'horizon 2020 devient désormais atteignable.

[Décret n° 2014-368 du 24 mars 2014 relatif à la transaction pénale prévue à l'article L. 173-12 du code de l'environnement](#)

### **Le décret sur la transaction pénale en matière d'environnement publié**

Par ordonnance du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, le gouvernement avait généralisé la possibilité, pour l'autorité administrative, de transiger sur la poursuite des infractions environnementales, hormis les contraventions des quatre premières classes pour lesquelles l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire en application de l'article 529 du Code de procédure pénale. Un nouvel article L173-12 avait alors été introduit, reprenant les grands principes de la transaction pénale : proposition de l'autorité administrative, homologation par le Procureur de la République, amende ne pouvant excéder le tiers de l'amende.

Les modalités d'application de cet article sont désormais précisées par le décret du 24 mars. Est ainsi créé un titre VII dans le livre Ier de la partie réglementaire du Code de l'environnement qui détermine l'autorité administrative habilitée à établir la proposition de transaction (le préfet de département ou le préfet maritime pour les infractions maritimes), fixe le contenu de la proposition de transaction, définit les modalités de son homologation et de sa notification. Jusqu'à présent la transaction pénale était prévue dans les seuls domaines de l'eau, de la pêche en eau douce et dans les parcs nationaux. Le dispositif devrait cependant encore évoluer, le projet de loi sur la biodiversité prévoyant d'habiliter le gouvernement à modifier l'article L173-12 du code de l'environnement afin d'ajuster le dispositif de transaction pénale. Selon l'étude d'impact du projet de loi « *la transaction pénale, qui constitue un mode dérogatoire de gestion de l'action publique faisant intervenir l'autorité administrative, ne peut en effet concerner toutes les infractions, mais uniquement les infractions de gravité mineure ou moyenne, sauf à encourir un risque d'inconstitutionnalité (défaut de proportionnalité dans la prévention des atteintes à l'ordre public). En outre, la généralisation de ce dispositif, applicable à toutes les infractions environnementales, est de nature à banaliser les atteintes à l'ordre public en la matière, en violation de la directive européenne 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En conséquence, elle doit être limitée et interdite aux infractions réprimées par une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans* ».

[Feuille de route du Gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement](#)

### **Le processus de modernisation du droit de l'environnement**

La première conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012 avait prévu la tenue d'Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement qui se sont achevés le 25 juin 2013 par une grande journée nationale de débats à l'issue de laquelle était formalisée une « feuille de route pour la modernisation du droit de l'environnement » qui fixe un cadre d'action global, des lignes directrices et des actions prioritaires.

Le CNTE assure la supervision de l'ensemble de la réforme du droit de l'environnement. A cette fin, une commission spécialisée du CNTE, instance de dialogue et de concertation, a été mise en place et a commencé ses travaux au début de l'année 2014, présidée par le sénateur Alain RICHARD.

Parmi les chantiers qui seront supervisés figure celui de l'expérimentation en matière de simplification des outils de gestion des espaces naturels prévue dans le projet de loi sur la biodiversité, visant à élaborer un porter à connaissance synthétisant l'ensemble des règles de protection et de gestion s'appliquant sur un même territoire, à fédérer les instances de gouvernance, et à définir un gestionnaire unique quand plusieurs outils de protection se superposent sur un même territoire. Figure également l'amélioration de la politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, de la réparation des atteintes à l'environnement (préjudice écologique) et de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

[Arrêté du 24 février 2014 modifiant l'arrêté du 14 mai 1975](#)

[Arrêté du 24 février 2014 portant approbation du cahier des charges](#)

[Circulaire des Douanes du 19 février 2014](#)

[La liste des sites du patrimoine mondial en péril](#)

### **Modification des modalités d'exercice de la chasse sur le domaine public maritime**

L'Etat peut accorder, en vertu des articles D.422-115 et suivants du code de l'environnement, un bail de chasse à des associations sur le domaine public maritime (DPM). Par deux arrêtés du 24 février 2014 (publiés le 28 février), les modalités d'exercice de la chasse sur le DPM ont été modifiées : un nouveau cahier des charges qui fixe les conditions générales des baux de chasse a été approuvé, les nouveaux baux étant conclus à compter du 1 juillet 2014 pour une durée de neuf ans. Le statut des associations susceptibles de bénéficier de ces locations amiables a été modifié, les associations devant mettre leurs statuts en conformité avec ces nouvelles dispositions avant le 30 juin 2014.

### **Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés**

Issue de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, cette taxe est destinée à faire contribuer les passagers maritimes embarquant vers des espaces protégés (parcs nationaux, réserves naturelles, terrains du Conservatoire, sites inscrits ou classés) à leur protection. Une circulaire des Douanes du 19 février 2014 remplace quatre décisions administratives pour préciser dans un texte unique le champ d'application de la taxe, son montant et ses modalités de déclaration et d'acquiescement.

## **ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE**

### **Australie – Menaces sur la grande barrière de Corail**

Le gouvernement australien a récemment autorisé l'extension d'un port d'exportation de charbon alors que le directoire du Parc marin de la Grande barrière de corail (GBRMPA) a approuvé le rejet de trois millions de m3 de déchets de dragage dans les eaux du parc.

Le Comité du patrimoine mondial, lors de sa dernière session en juin 2013, a d'abord exprimé son inquiétude pour la Grande Barrière de Corail et a demandé à l'Australie de s'assurer que le bien, inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'Humanité, reste suffisamment protégé pour conserver son intégrité. Un rapport sur l'état de conservation a été remis en janvier 2014 par le gouvernement australien. Sur la base de cette évaluation, le Comité du patrimoine mondial s'est dit le 1<sup>er</sup> mai 2014 inquiet du "grave déclin" de la Grande barrière et recommandait d'étudier son inscription en 2015 sur la liste du patrimoine en péril « en l'absence de progrès significatifs ». Réuni à Doha le 18 juin 2014, le Comité du Patrimoine mondial a adopté à une large majorité une décision appelant l'Australie à soumettre « d'ici le 1er février 2015 » un rapport « faisant état, entre autres, de la mise en œuvre des actions » de protection afin de « considérer, dans le cas de confirmation d'un péril potentiel ou prouvé pour sa valeur universelle exceptionnelle, l'inscription éventuelle du bien sur la liste du patrimoine mondial en péril ».

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril de cette aire marine protégée qui est l'une des plus riches et des plus vastes au monde constituerait un très mauvais signal pour la mise en œuvre, par le gouvernement australien, de ses engagements internationaux en faveur de la conservation de la biodiversité marine. Rappelons que l'Australie dispose du troisième plus vaste domaine maritime au monde après ceux des Etats-Unis et de la France.

## ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

### Politique Commune de la Pêche – Nouveau fonds européen pour la pêche

Le Parlement européen a approuvé le 16 avril 2014 à une très large majorité la création d'un nouveau fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour la période 2014-2020. Doté de 6,5 milliards d'euros, ce nouveau fond qui entrera en vigueur dès le mois de juin, est destiné à la mise en œuvre des projets relatifs à la nouvelle Politique Commune de la Pêche (PCP), et notamment à aider les pêcheurs à investir dans des engins de pêche plus sélectifs. La nouvelle PCP prévoit en effet de limiter à 5% d'ici 2017 le taux de rejets de poissons en mer non commercialisables. Le fonds permettra également de stimuler la « croissance bleue » et l'emploi. La Commission européenne a rappelé qu'aucune subvention « n'ira à la construction de nouveaux navires de pêche ou à toute autre initiative susceptible de contribuer à accroître la capacité de pêche ».

### Stratégie pour le milieu marin – Etat alarmant de la qualité des eaux européennes

Six ans après l'adoption de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin», la Commission européenne a publié le 20 février 2014 un premier rapport sur sa mise en œuvre. La directive vise à faire en sorte que les eaux marines de l'Union européenne parviennent, d'ici à 2020, au statut de bon état écologique. Les États membres sont ainsi tenus d'élaborer des stratégies pour leurs eaux marines afin de parvenir à ce bon état écologique, lesquelles doivent être mises à jour et révisées tous les six ans.

Or, il apparait que des efforts urgents sont nécessaires pour que le milieu marin retrouve un état satisfaisant d'ici à 2020. En effet, la plupart des indicateurs sont au rouge. Par exemple, 88 % des stocks halieutiques sont menacés en mer Méditerranée et en mer Noire. En mer du Nord, ce sont 90% des oiseaux marins présentent des matières plastiques dans leur estomac. Sur la côte Atlantique, ce sont en moyenne 712 déchets plastiques qui sont retrouvés sur « 100 mètres de tronçons d'une plage ». Les constatations du rapport sont accompagnées de recommandations pour les quatre régions marines et pour les différents États membres, notamment sur la nécessité d'une coordination accrue. En ce qui concerne la France, la Commission européenne conclut « *au manque global d'ambitions* ».

## Jurisprudence

### Jurisprudence nationale

#### Saisie des navires en matière de pêche maritime – Décision du Conseil Constitutionnel du 21 mars 2014

Par une Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, le Conseil Constitutionnel a jugé contraires à la Constitution les articles L.943-4 et L.943-5 du code rural et de la pêche maritime, issus de l'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010. Ces dispositions reprennent, pour l'essentiel, celles de la loi n° 83-582 du 5 juillet 1983 relative au régime de la saisie et complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes, qui renforce le dispositif répressif du décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime.

[Présentation du Fonds européen pour la pêche](#)

[Le rapport sur l'application de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »](#)

[Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014](#)

[Le commentaire de la Décision](#)

En janvier et février 2013, la brigade de surveillance du littoral de Caen de la gendarmerie maritime a constaté que plusieurs navires se trouvaient en situation de pêche irrégulière. En application des dispositions contestées, le directeur départemental des territoires et de la mer du Calvados a appréhendé chacun des dix navires puis a procédé à leur saisie. Il a ensuite demandé au Juge de la Liberté et de la Détention (JLD) de confirmer la saisie. Le JLD a rendu une ordonnance pour chacun des dix navires, ordonnant la mainlevée de la saisie contre un cautionnement de 10 000 euros. Ces ordonnances ont fait l'objet d'appels par les requérants, jugés alors irrecevables, puis d'un pourvoi en cassation assorti d'une question prioritaire de constitutionnalité. La Cour de cassation a jugé la question « sérieuse et nouvelle », et renvoyé l'affaire devant le Conseil constitutionnel.

Celui-ci a jugé que les dispositions contestées en l'espèce ne prévoient pas les garanties procédurales permettant de contester la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre garantis à l'article 16 de la Déclaration de 1789 résultant de la saisie des navires.

Considérant enfin que le nombre de saisies de navires ou de cautionnement en cours était très faible, le Conseil constitutionnel a estimé que l'application immédiate de cette déclaration d'inconstitutionnalité n'était pas de nature à entraîner des conséquences manifestement excessives. La déclaration d'inconstitutionnalité est donc applicable aux affaires nouvelles ainsi qu'aux affaires non jugées définitivement à cette date.

## Jurisprudence internationale

### **Chasse à la baleine – Arrêt historique de la Cour Internationale de Justice dans l'affaire Australie contre Japon**

[L'arrêt de la CIJ du 31 mars 2014 sur l'affaire de la chasse à la baleine](#)

Par un arrêt du 31 mars 2014, la Cour Internationale de Justice (CIJ) – le premier relatif à la faune sauvage – a décidé, par 12 voix contre 4, que le Japon devait révoquer tout permis, autorisation ou licence déjà délivré dans le cadre de JARPA II et s'abstenir d'accorder tout nouveau permis au titre de ce programme. La CIJ avait été saisie le 31 mai 2010 d'une requête de l'Australie alléguant que « *la poursuite de l'exécution par le Japon d'un vaste programme de chasse à la baleine dans le cadre de la deuxième phase du programme japonais de recherche scientifique sur les baleines dans l'Antarctique au titre d'un permis spécial («JARPA II»), en violation tant des obligations contractées par cet Etat aux termes de la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine que d'autres obligations internationales relatives à la préservation des mammifères marins et de l'environnement marin.*

La CIJ, se déclarant compétente, a jugé de la conformité du programme JARPA II avec les dispositions de l'article VIII de la convention, notamment au regard des objectifs de la recherche, des périodes et zones de recherche, des méthodes et de la taille des échantillons de prélèvements et des conséquences sur les populations de baleines. La CIJ a considéré qu'au regard de l'ampleur du recours par le Japon aux méthodes létales de prélèvement des baleines, de la taille des échantillons notamment pour les petits rorquals de l'Antarctique, de l'absence de limite dans le temps du programme JARPA II et de ses apports très limités à la recherche, le Japon violait les dispositions pertinentes de la convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine dès lors que les permis spéciaux délivrés dans le cadre de ce programme ne l'étaient pas en vue de recherche scientifique.

Prenant acte de cette décision tout en la regrettant, le gouvernement japonais a décidé d'annuler sa campagne de recherche sur les baleines dans l'Antarctique.