

Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°22, avril 2015

DOSSIER DU MOIS

Conception /
réalisation

Sébastien MABILE

Avocat associé
Docteur en droit
smabile@lysias.fr



www.espaces-naturels.fr



www.aires-marines.fr



www.lysias-avocats.com

Les dispositions intéressant le milieu marin du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Le projet de loi, le premier depuis 1976 consacré à la protection de la nature, a été considérablement modifié au cours de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale. Le milieu marin n'est pas oublié, loin de là, avec une modification significative du régime des activités pratiquées dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental, et une modernisation des outils de conservation des ressources halieutiques, avec la création d'une nouvelle catégorie d'aire marine protégée : les zones de conservation halieutiques.

Ce texte comporte donc des avancées générales importantes, notamment au niveau des principes, avec l'introduction du principe de compensation ou du principe de solidarité écologique. Sur le plan institutionnel, outre la création d'un Conseil national de la biodiversité et la consécration du Conseil national de la protection de la nature, le projet de loi prévoit la création d'une Agence française de la biodiversité qui regroupera l'Agence des aires marines protégées, l'ATEN, l'ONEMA et PNF. Certains députés, y compris la rapporteure du texte, ont pu regretter l'absence d'intégration de l'ONCFS.

L'AFB sera dotée d'un conseil d'administration de 44 membres, et d'un comité d'orientation « réunissant des représentants des parties concernées par les milieux marins » qui pourra recevoir délégation de compétences. Ce comité d'orientation pourra enfin attribuer l'exercice de certaines de ses compétences aux conseils de gestion des parcs naturels marins, lesquels seront gérés par la nouvelle Agence.

Le chapitre III du Titre V « *Espaces naturels et protection des espèces* » est consacré au milieu marin. Il est d'abord prévu la possibilité pour un comité régional des pêches (CRPEM), à sa demande, de pouvoir être associé à la gestion d'une réserve naturelle lorsque celle-ci comprend une partie maritime. A l'origine, le projet de loi prévoyait qu'un CRPEM puisse être gestionnaire. En conséquence, les missions des CRPEM sont étendues à « *la protection, la conservation et la gestion des milieux et écosystèmes contribuant au bon état des ressources halieutiques* ».

L'article 38 bis du projet prévoit la possibilité que le décret de création d'un parc naturel marin puisse préciser les modalités d'organisation du conseil de gestion, ce qui permettra par exemple d'instaurer, pour les PNM s'étendant sur de vastes territoires, des sous-commissions géographiques.

[Le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages sur le site du Sénat](#)

Les articles suivants mettent en place un nouveau régime d'autorisation des activités sur le plateau continental et la zone économique exclusive, inspiré du régime existant pour les activités pratiquées sur le domaine public maritime. Ainsi, toute activité entreprise sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, en vue de l'exploration ou de l'exploitation des ressources naturelles ou de l'utilisation des milieux marins, devra désormais être subordonnée à la délivrance préalable d'une autorisation (à l'exclusion des activités relevant du code minier ou de la politique commune de la pêche). Par ailleurs, ces activités seront assujetties au paiement d'une redevance annuelle au profit de l'État. Le défaut d'autorisation sera passible d'une amende de 300 000 €.

Les dispositions suivantes modernisent et complètent les outils de protection des ressources halieutiques en créant une nouvelle catégorie d'aires marines protégées, les « zones de conservation halieutiques » (ZCH), espace maritime présentant « *un intérêt particulier pour la reproduction, la croissance jusqu'à maturité ou l'alimentation d'une ressource halieutique et dont il convient de préserver ou restaurer les fonctionnalités afin d'améliorer l'état de conservation des ressources concernées* ».

Ces ZCH seront classées par décret, lequel fixera le périmètre, les objectifs de conservation, la durée du classement et règlera ou interdira « *les actions et activités susceptibles d'y être exercées* ». Aussi, et contrairement aux cantonnements de pêche maritime, l'ensemble des activités et pas seulement les activités halieutiques pourront être interdites ou réglementées au sein des ZCH « *dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs de préservation ou de restauration des fonctionnalités halieutiques de la zone* ». Le fait de ne pas respecter ces règles sera puni d'une peine de 6 mois d'emprisonnement et de 22 500 € d'amende, le tribunal pouvant également ordonner, le cas échéant sous astreinte, des mesures de remise en état des lieux. Une autorité administrative sera par ailleurs désignée pour assurer le suivi des mesures de classement, sans toutefois que les ZCH ne bénéficient de gestionnaire spécifique.

Les dispositions relatives à la police des pêches maritimes vont être également modifiées. Ainsi, les conditions d'exercice de la fonction de garde juré, prévue à l'article L942-2 du code rural et de la pêche maritime, sont précisées. Les inspecteurs de l'environnement pourront par ailleurs procéder à des visites domiciliaires aux fins de recherche et de constatation d'une infraction dans les mêmes conditions que les autres agents de la police des pêches. Les bénéficiaires de l'affectation de la taxe sur le transport de passagers, pour ce qui concerne les espaces protégés littoraux, sont étendus au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les sites qui le concernent, et aux communes sur le territoire desquelles ces espaces se situent.

En matière de protection des espèces, les dispositions relatives aux espèces protégées seront étendues en mer à la zone économique exclusive et au plateau continental, afin de renforcer la protection d'espèces marines hautement migratrices, telles que les cétacés, les tortues marines, certaines espèces d'oiseaux ou de poissons.

Le gouvernement a ensuite soutenu un amendement visant à renforcer la protection des écosystèmes ultra-marins, conformément aux engagements pris par Mme Ségolène Royal lors de la dernière conférence internationale sur la biodiversité et le changement climatique, tenue en Guadeloupe en octobre 2014. Au terme du nouvel article, l'Etat se fixe comme objectif de mettre en œuvre un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 ha de

mangroves d'ici à 2020, et d'élaborer, dans le cadre de l'IFRECOR, un plan d'action contribuant à protéger 75% des récifs coralliens d'ici à 2021.

En matière pénale, les peines prévues en matière d'atteintes au patrimoine à l'article L415-3 sont portées d'un an à deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros à 150 000 euros d'amende. Lorsque l'infraction est commise en bande organisée, l'amende est portée à 750 000 euros.

En revanche, la pratique du « no kill fishing » ne serait plus pénalisée, sauf pour les espèces protégées. Cette forme de pêche sportive, dont l'objet est de se concentrer sur l'approche technique, la rareté et les caractéristiques des prises en les relâchant consécutivement à leur capture ne tombera plus sous le coup des sanctions prévues à l'article L. 432-10 du code de l'environnement (9 000 € d'amende).

L'amendement visant à interdire le chalutage en eaux profondes a été soumis au vote puis rejeté, au motif selon le Gouvernement, qu'il attendrait un règlement européen « *qui s'impose à tous les navires, pas seulement aux navires français* ».

Les peines prévues pour la pêche de trois espèces en danger que sont l'anguille européenne, l'esturgeon européen et le saumon atlantique sont renforcées et portées à 6 mois d'emprisonnement et 50 000 euros d'amende.

Le projet de loi prévoit enfin une série de dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances. L'une d'entre elles vise à « *harmoniser les dispositions applicables aux périmètres des parcs nationaux, des parcs naturels marins et des réserves naturelles en permettant à ces trois catégories d'espaces protégés de s'entendre aux eaux sous juridiction de l'Etat et d'inclure les espaces du plateau continental* ». Une autre disposition d'habilitation vise à permettre l'expérimentation « *de dispositifs ayant pour objectif principal de simplifier la gestion des espaces naturels protégés* » avec notamment, dans des espaces regroupant plusieurs aires protégées, la réalisation d'un document d'orientation et d'objectif unique, la fusion des instances consultatives, ou la désignation d'un coordinateur unique.

Enfin, une dernière disposition vise à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures visant à « *préciser la définition et la délimitation des espaces maritimes ainsi que les conditions d'exercice de la souveraineté, des droits souverains et de juridictions dans ces espaces, en ce qui concerne la navigation et les activités de recherche, d'exploration, d'exploitation, la protection et la préservation du milieu marin, ainsi que la pose de câbles et de pipelines (...), définir les conditions d'encadrement des activités, dans les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale (...), et procéder aux mesures d'adaptation nécessaire pour rendre applicables outremer celles des dispositions qui relèvent de l'État en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, et procéder aux mesures d'adaptation nécessaire en ce qui concerne les départements et régions d'outremer, ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy de Saint Martin et de Saint Pierre et Miquelon.* »

C'est donc un projet de loi profondément modifié et enrichi qui sera soumis au Sénat avant son adoption définitive prévue d'ici la fin de l'année 2015.

Sébastien MABILE

Avocat au Barreau de Paris, docteur en droit

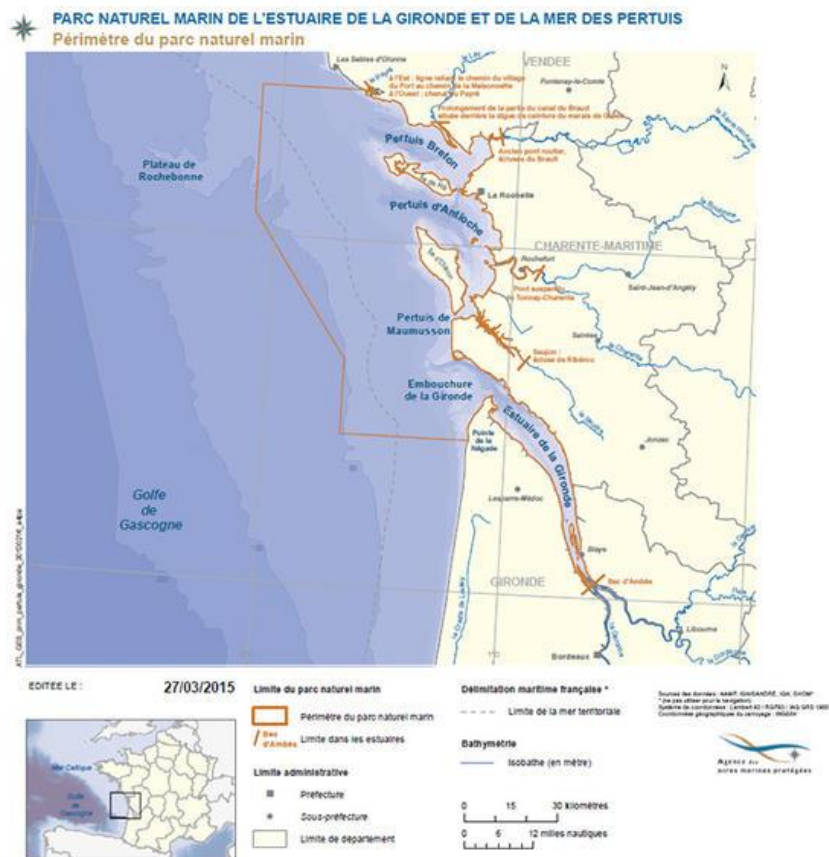
Actualités juridiques

ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Atlantique – Création du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis

[Présentation du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis sur le site de l'Agence des aires marines protégées](#)

Ségolène Royal, ministre de l'écologie, a signé le 4 avril 2015 le décret de création du 7^{ème} parc naturel marin, et plus vaste des eaux métropolitaines. Le parc couvre en effet près de 6500 km² d'espace marin le long de 700 km de côtes dans les départements de la Gironde, de la Charente-Maritime et de la Vendée. Il contribuera notamment à la protection d'une espèce protégée, l'esturgeon européen, par ailleurs mieux garantie par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité (voir supra). Le décret de création définit le périmètre du parc, la composition de son conseil de gestion de 70 membres et ses orientations de gestion (connaissance, préservation des milieux, renforcement du lien « mer et terre », promotion de la pêche et de l'aquaculture, promotion des activités maritimes et portuaires et diffusion de la « passion de la mer »). En matière de gouvernance, ce parc comportera une originalité à travers la création de trois comités géographiques locaux (littoral vendéen, mer des Pertuis et estuaire de la Gironde) permettant d'allier une gouvernance d'ensemble du parc avec une gouvernance plus locale, plus proche des usagers. A l'issue de l'adoption du projet de loi pour la biodiversité (article 38 bis), ces comités géographiques pourront agir sur délégation du conseil de gestion du parc. Il s'agit de l'aboutissement d'un projet initié en 2008.



Le périmètre du nouveau parc naturel marin (AAMP)

[Le communiqué sur le site de l'Agence des aires marines protégées](#)

Approbation définitive du plan de gestion du Parc naturel marin des Glorieuses

Le 31 mars 2015, sur proposition du conseil de gestion du parc naturel marin des Glorieuses, le conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées a adopté le plan de gestion du parc. Celui-ci vise à mettre en œuvre les quatre orientations de gestion prévues à l'article 5 du décret n° 2012-245 du 22 février 2012, visant essentiellement à assurer la protection d'un patrimoine naturel exceptionnel (tortues marines, mammifères marins, récifs coralliens...), en l'absence d'habitant permanent et d'un nombre limité d'usages :

- 1° Protéger le patrimoine naturel, particulièrement les tortues, les récifs coralliens et les mammifères marins, notamment par une surveillance maritime adaptée aux enjeux et la sensibilisation des acteurs et des usagers ;
- 2° Faire des eaux des Glorieuses un espace d'excellence en matière de pêches durables (côtières et hauturières) ;
- 3° Faire de cet espace un lieu privilégié d'observation scientifique de la biodiversité marine du canal du Mozambique pouvant intégrer des observatoires pour contribuer à l'amélioration des connaissances ;
- 4° Encadrer les pratiques touristiques et accompagner le développement d'un écotourisme respectant le caractère préservé de cet espace.

Le plan de gestion sera révisé dans 15 ans.

[Instruction du 13 mars 2015](#)

Police des aires marines protégées - Dispositif national de contrôle des aires marines protégées

Le Gouvernement a publié le 13 mars 2015 une Instruction relative à la mise en place d'un dispositif ministériel de contrôle des aires marines protégées et de certaines autorisations délivrées dans les eaux métropolitaines au titre de la protection du milieu marin.

Cette instruction, qui ne concerne que les aires marines protégées des eaux de métropole, vise à planifier et organiser les missions de surveillance et de contrôle des polices de l'environnement. Le contrôle des aires marines protégées devra tenir compte des priorités fixées en fonction des finalités propres à chaque AMP, celles faisant l'objet d'une protection forte devant être des « territoires d'intervention prioritaire ».

Les priorités nationales fixées par l'instruction seront déclinées au niveau de chaque façade maritime par la DIRM, avec l'appui des DREAL, des DDTM et de l'Agence des aires marines protégées, sous l'autorité des préfets coordonnateurs de façade. Les plans de contrôle de façade devront faire l'objet d'un suivi, fondé sur les rapports des agents de contrôle et le suivi des procédures judiciaires. L'instruction précise que les « procédures simplifiées (timbres amendes) ou les propositions de transactions pénales (...) seront privilégiées ».

Enfin, le CROSS d'Etel entre dans la phase expérimentale de la préfiguration d'un centre d'appui au contrôle de l'environnement marin (CACEM) qui pourra, le cas échéant, être ensuite étendu aux autres façades.

[Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République sur le site du Sénat](#)

Financement des AMP – Vers une redevance de mouillage ?

Suite à l'adoption au Sénat d'un amendement présenté par le Gouvernement, et dont l'initiative repose sur la Collectivité Territoriale de Corse, l'article L. 321-13 du code de l'environnement introduit par l'article 18 A (nouveau) du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) donne la possibilité aux collectivités gestionnaires ou à leurs établissements publics d'instituer une redevance de mouillage pour tout navire mouillant à l'ancre – entre le 1er juin et le 30 septembre dans l'hexagone, toute l'année dans les eaux ultramarines – dans les parties non interdites du périmètre d'une aire marine protégée.

Cette disposition, si elle était confirmée lors de l'examen en 2^{ème} lecture au

Sénat du texte (prévu le 26 mai prochain), permettra aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui assurent la gestion des aires marines protégées de prélever cette nouvelle redevance. Son montant sera fixé par décret.

Contrairement à une taxe, une redevance est perçue « contre service rendu ». Aussi, son montant devra être affecté « à des actions en faveur de la préservation et, le cas échéant, à la restauration du bon état des espèces et des espaces marins de cette aire marine protégée ».

Un décret devra ensuite en préciser les modalités d'application, et notamment son articulation avec les dispositions en matière de délimitation de zones de mouillage équipées et payantes.

Dénoncée par les organisations professionnelles de la plaisance, les fédérations de sports sous-marins ou de pêche sous-marine, cette disposition aura cependant un champ d'application limité aux seules aires marines protégées gérées par des collectivités territoriales ou par leurs établissements. Elle ne sera donc pas applicable au sein des parcs nationaux ou des parcs naturels marins. Elle répond à une demande de l'Assemblée de Corse, confrontée à une hausse de la fréquentation plaisancière au sein de la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, dont elle assure la gestion à travers l'Office de l'environnement de la Corse.

Méditerranée – Les rejets de boues rouges dans le parc national des Calanques à nouveau contrariés

Dans le cadre du respect de la convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée, la société Aluminium Pechiney (alors exploitant du site de Gardanne) avait pris l'engagement en 1996 de diminuer progressivement les quantités de rejets solides en mer Méditerranée pour y mettre un terme le 31 décembre 2015, lequel a été retranscrit dans un arrêté préfectoral en date du 1er juillet 1996. Néanmoins, en l'absence d'autre solution opérationnelle, la société Alteo a été contrainte de solliciter une nouvelle autorisation pour continuer de rejeter des effluents liquides dans les eaux du parc national.

Alors que l'enquête publique sur les rejets en mer, à 7,7 km au large dans le périmètre du parc national des Calanques, d'effluents liquides issus de l'usine Alteo de Gardanne devait débiter le 20 avril, la ministre de l'écologie a demandé au préfet de suspendre la consultation. Elle estime qu'Alteo fournisse des analyses complémentaires, notamment sur les impacts sanitaires et environnementaux de ces rejets. Le 8 septembre 2014, le Conseil d'administration du parc national des Calanques avait émis un avis favorable, mais avec de fortes réserves, sur ces rejets.

ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

Canada – La protection des Bélugas fait échec à la construction d'un terminal pétrolier dans l'estuaire du Saint-Laurent (Québec)

L'évolution du statut des bélugas du fleuve Saint-Laurent aura eu raison du projet de terminal pétrolier de Transacanda, prévu à Cacouna au Québec, afin d'accueillir le pétrole importé de l'Etat de l'Alberta et issu de l'exploitation des sables bitumineux.

Classés espèce «menacée» depuis dix ans, les bélugas du fleuve Saint-Laurent ont été considérés en novembre 2014 comme étant en «voie de disparition » par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Cette dénomination signifie que l'espèce est « *exposée à une disparition de la planète ou à une disparition du pays imminente* », le nombre d'individus étant estimé à moins de 1000.

Le 23 septembre 2014, la Cour supérieure du Québec avait déjà ordonné la

[Le communiqué sur le site de la Commission pour la protection de l'environnement marin de la Baltique \(HELCOM\)](#)

[L'appel pour la Sanctuaire Pelagos sur le site de Medpan](#)

[L'avis du 2 avril 2015 du TIDM sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée \(INN\)](#)

suspension de l'autorisation qui permettait à Transcanada de mener des travaux géotechniques afin d'étudier la composition du sol sous-marin. Elle avait alors rappelé que « *selon la Loi sur la qualité de l'environnement, le ministre, avant de délivrer son autorisation, doit s'assurer que l'émission du contaminant dans l'environnement sera conforme à la loi et aux règlements* ». Le changement de statut de l'espèce aura été un argument supplémentaire pour que Transcanada annonce, par communiqué du 2 avril 2015, l'abandon du projet de terminal.

Mer Baltique – La Finlande désigne de nouvelles aires marines protégées

La Finlande a désigné en janvier 2015 onze nouvelles aires marines et côtières protégées dans le cadre de la Commission pour la protection de l'environnement marin de la Baltique (HELCOM). Ces nouvelles aires marines protégées, d'une superficie totale de 720 km², porte à 540.400 km² le total des zones protégées dans la zone de Convention d'Helsinki à laquelle le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Russie, la Suède et l'Union européenne sont parties. Cete superficie est supérieure à celle de la France métropolitaine (552.000 km²).

ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

Méditerranée – Appel pour le Sanctuaire Pelagos

Un appel a été lancé le 24 mars 2015 par WWF, la Fondation Prince Albert II de Monaco, l'UICN et MedPAN et signé par 17 autres ONG françaises, italiennes et monégasques, à l'attention des trois pays Parties à l'accord Pelagos (France, Italie, Monaco), pour « *retrouver l'ambition qui a présidé à sa naissance, lui donner un nouvel élan au travers d'une gouvernance renouée et de moyens augmentés.*» Alors que le statut d'Aire Marine Protégée d'Importance Méditerranéenne (ASPIM) accordé au Sanctuaire en 2002 au titre du protocole de Barcelone sur les aires marines protégées et la diversité biologique en Méditerranée de 1995 est en cours de révision, les signataires de l'appel demandent aux Etats de « *se mobiliser pour renforcer leur collaboration et honorer leurs engagements internationaux afin que Pelagos devienne un exemple international de conservation de la biodiversité marine* ». Créé sur la base d'un accord international en 1999, le Sanctuaire Pelagos qui s'étend sur près de 87.500km² est la principale aire marine protégée du large de Méditerranée.

Jurisprudence

Jurisprudence internationale

Dans un avis rendu le 2 avril 2015, le Tribunal international du droit de la mer (TIDM), situé à Hambourg, saisi par la Commission sous-régionale des pêches (CSR) regroupant sept Etats africains (Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal et Sierra Leone), s'est prononcé sur la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, menée au large de leurs côtes, et notamment sur les obligations et la responsabilité des Etats du pavillon des navires pratiquant cette pêche illégale.

Le TIDM a répondu, sur les obligations de l'Etat du pavillon, que « dans les cas où il reçoit des informations d'un Etat membre de la CSR alléguant » l'implication de navires battant son pavillon dans des activités de pêche INN,

« a l'obligation de procéder à une enquête et de prendre, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour remédier à la situation ». Plus largement, le TIDM estime que les Etats doivent « prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les navires battant [leur] pavillon ne se livrent pas (...) à des activités de pêche INN ». En cas de manquement à ces obligations dites de « diligence due », « les Etats membres de la CSRP peuvent tenir pour responsable l'Etat du pavillon d'un navire se livrant à des activités de pêche INN dans leur zone économique exclusive ». Une telle responsabilité peut être recherchée à l'égard d'une organisation internationale si le navire pratiquant la pêche INN le fait « au titre d'un accord d'accès aux pêcheries conclu entre ladite organisation et ces Etats membres ».

Il s'agit du premier avis consultatif rendu par le TIDM en formation plénière.