

# Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°25, juillet 2016

DOSSIER DU MOIS

Conception &  
réalisation

**Sébastien MABILE**

Avocat associé

Docteur en droit

[smabile@seattle-avocat.fr](mailto:smabile@seattle-avocat.fr)

/// SEATTLE  
AVOCAT

**Aten**  
Pôle de ressources &  
compétences pour la nature

Agence des  
aires marines protégées

## Recours aux plongeurs bénévoles au sein des aires marines protégées : quels risques pour les gestionnaires ?

De nombreux gestionnaires d'aires marines protégées ont recours de manière ponctuelle ou régulière à des plongeurs bénévoles, en lien ou non avec des clubs de plongée, aux fins notamment de réaliser des inventaires. Au regard du danger que présente cette activité, ce recours n'est pas exempt de tout risque juridique.

Le premier risque auquel s'expose l'organisme gestionnaire est celui de la requalification de l'activité bénévole en contrat de travail. L'activité bénévole est quant à elle définie par une activité exercée par une personne physique pour sa seule satisfaction personnelle et sans aucune contrepartie financière, en tous cas lucrative. Au-delà des apparences données par les parties, la qualification de contrat de travail ne peut venir que d'éléments de fait attestant d'un état de subordination juridique, lequel est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et d'en sanctionner l'inexécution (Cass. soc., 15 janv. 1997, n° 1997-000252). Quant à la rémunération, elle constitue un critère essentiel du contrat de travail (Cass. soc., 20 juin 1990, n° 1990-001933). Ainsi, la Cour de Cassation a pu reconnaître le statut de salarié à des « bénévoles » de la Croix Rouge (Cass. soc., 29 janv. 2002, n° 99-42.697, Assoc. Croix-Rouge c/ Huon et a.).

Pour se prémunir de ce premier risque, et dans un souci de précaution, il peut être utile de faire signer aux plongeurs bénévoles collaborant ponctuellement avec le gestionnaire de l'aire marine protégée une décharge dans laquelle ils reconnaîtraient que leur mission s'effectue dans un cadre purement bénévole, en dehors de tout lien de subordination, et en l'absence de toute rémunération, qu'elle soit financière ou en nature, à l'exclusion le cas échéant, des remboursements de frais réels engagés dans le cadre de leur mission.

Le second risque auquel s'expose l'organisme gestionnaire, cette fois-ci dans l'hypothèse d'un accident de plongée, est celui d'une requalification du plongeur bénévole victime en « collaborateur occasionnel du service public ».

Pour qu'une activité soit qualifiée de service public, plusieurs éléments d'identification doivent être réunis : l'élément « organique » suppose un lien entre l'activité en question et une personne publique. Si une personne publique est à l'origine de la plongée au cours de laquelle le plongeur

bénévole a été victime d'un accident, le critère organique sera considéré comme rempli. Il le sera également lorsque l'aire marine protégée sera gérée par une personne privée (association par exemple), puisque celle-ci agira sur délégation d'une personne publique. Ainsi, les gestionnaires associatifs de réserves naturelles assurent une mission de service public à caractère administratif, sur délégation du préfet (Tribunal des conflits, 25 mars 1996, n° 02991, Préfet de la Gironde). L'élément « fonctionnel » suppose quant à lui que l'activité en question ait un but d'intérêt général. La collecte de données visant à une meilleure connaissance du patrimoine naturel à des fins de protection constitue par exemple une activité d'intérêt général.

Dès lors que ces deux premiers éléments seront réunis, la notion de « collaborateurs occasionnels du service public », dérogatoire au droit privé, pourra trouver à s'appliquer. Elle est alors susceptible d'entraîner l'application du régime de responsabilité sans faute de l'administration.

Cette notion a d'abord été reconnue au profit des personnes requises par un service public (par exemple, personnes requises par des gendarmes ou des pompiers suite à un incendie). Puis la jurisprudence a admis que la responsabilité sans faute pouvait bénéficier aux personnes dont le concours, sans avoir été demandé, a été accepté par la collectivité publique (CE, ass., 27 nov. 1970, Appert-Collin). Il s'agissait alors de collaborateurs « spontanés » du service public : par exemple, un baigneur qui s'est noyé en tentant de porter secours à un enfant et à un sauveteur emporté par la mer (CE, sect., 26 sept. 1970, Cne Batz-sur-Mer).

La qualité de collaborateur est même étendue à un membre d'une association d'aide aux personnes handicapées qui se rendait chaque semaine en cette qualité dans un centre de gériatrie afin d'aider bénévolement un pensionnaire de ce centre à prendre ses repas, cette participation étant acceptée par l'établissement (CE, 31 mars 1999, Hospices civils Lyon). Aujourd'hui, la jurisprudence interprète de manière extensive la notion de collaboration qui peut prendre des formes multiples et variées. Ainsi, les parents d'élèves bénévoles participants à des travaux dans l'enceinte d'une école communale collaborent à un service public communal (CAA Bordeaux, 3 mai 2001, Mutuelle assurance/ Cne Nancelle). Participe également à un service public communal la personne qui a accepté bénévolement, à la demande de la commune, d'accompagner les élèves de la classe de sa fille lors du cross des écoles primaires réservé aux écoliers entraînés par l'Union nationale du sport scolaire (TA Versailles, 6 nov. 2000, Seblan c/ Cne Jouy-le-Moutier).

Aussi, dès lors que le plongeur participe à une plongée destinée à recenser des espèces patrimoniales et que les données recueillies, sollicitées par la personne publique gestionnaire, ou la personne privée chargée d'une mission de service public, seront exploitées dans le cadre dudit service public (protection de l'environnement marin), la notion de collaborateur occasionnel du service public sera applicable.

En conséquence, en cas d'accident, la responsabilité de l'organisme gestionnaire chargé d'une mission de service public pourra être engagée en l'absence de toute faute de celui-ci. Le « collaborateur du service public » bénéficie dans ce cadre d'un régime indemnitaire bien plus favorable que celui prévu par le droit commun.

Enfin, la reconnaissance d'une activité de plongée comme relevant de la notion de « chantier sous-marin » à vocation scientifique emporte application des dispositions du décret du 28 mars 1990 relatif à la protection des

travailleurs intervenant en milieu hyperbare. Le ministre de l'Éducation avait rappelé lors d'une réponse à un parlementaire à l'Assemblée nationale que ce décret était « applicable aux fouilles programmées subaquatiques effectuées par des archéologues bénévoles ou amateurs » (JOAN du 15 mars 1993). Aussi, dès lors que la plongée s'effectue sur un périmètre géographiquement défini et qu'elle est motivée principalement par le travail scientifique (collecte de données), les plongeurs participant à la plongée, qu'ils soient amateurs ou professionnels, bénévoles ou salariés, devront être titulaires d'un certificat d'aptitude à l'hyperbarie (CAH) ou, à défaut, d'une dérogation (article 3 du décret). Une obligation similaire est en vigueur en Polynésie française (délibération n°2000-130 APF du 26 octobre 2000 relative à la profession de plongeur professionnel) et en Nouvelle-Calédonie (Délibération du Congrès n° 307 du 27 août 2002 relative à la plongée autonome à l'air en Nouvelle-Calédonie).

En cas d'accident de plongée au cours d'une opération de recensement d'espèces au sein d'une aire marine protégée, l'organisme gestionnaire pourrait être poursuivi pour atteinte involontaire à l'intégrité de la personne par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement dès lors qu'il aurait considéré de manière erronée que le plongeur ne relève pas des dispositions du décret du 28 mars 1990.

Aussi, il est recommandé de faire preuve d'une grande prudence en cas de recours à des plongeurs amateurs au sein des aires marines protégées, et d'exiger dans la mesure du possible que les participants à l'opération de plongée à visée scientifique soient titulaires d'un CAH.

**Sébastien MABILE**, Seattle Avocat, avocat au Barreau de Paris, docteur en droit

## Actualités juridiques

### ACTUALITES JURIDIQUE NATIONALES

#### Conférence environnementale – La Feuille de route 2016

La Conférence environnementale 2016 s'est tenue les 25 et 26 avril à l'Hôtel de Roquelaure et a réuni l'ensemble des membres du Conseil national de la transition écologique (ONG, collectivités, syndicats, entreprises, parlementaires). La nouvelle feuille de route gouvernementale pour la transition écologique 2016 a été adoptée à l'issue des débats, détaillant une série de mesures autour de trois thèmes : « appliquer l'Agenda des Solutions pour la croissance verte », « impliquer territoires, citoyens et Etat dans la transition écologique » et « préserver les milieux afin d'améliorer le cadre de vie et la santé de tous ».

Parmi les mesures proposées, deux concernent les aires marines protégées. La première a pour objectif de renforcer et d'améliorer la gestion des aires marines protégées, en l'adaptant aux enjeux avec les acteurs concernés. Il est également prévu de déployer, avec la mobilisation du Centre d'Appui au Contrôle de l'Environnement Marin mis en place par le ministère au CROSS Etel, l'organisation interministérielle de l'action de l'État en mer pour la surveillance et le contrôle des activités ayant un impact sur l'environnement marin y compris dans les aires marines protégées.

La seconde vise à étendre les « aires marines protégées éducatives » (mesure 7e), d'origine polynésienne, définies comme « *une zone maritime littorale de petite taille (quelques hectares) gérée de manière participative*

*(sans outil réglementaire) par les élèves d'une école primaire suivant des principes définis par une charte.* » L'initiative du concept d'« aire marine éducative – AME » a été lancée en 2013 par l'école primaire de Vaitahu (île de Tahuata aux Marquises), la fédération culturelle et environnementale des Marquises MOTUHAKA et l'Agence des aires marines protégées avec le soutien de la Polynésie française, de la communauté de communes des Marquises (CODIM) et de l'Etat. Un premier projet avait été élaboré et présenté lors du congrès international des aires marines protégées (IMPAC3) qui s'est tenu à Marseille en octobre 2013. La feuille de route prévoit une phase pilote de mise en place de 6 « aires marines éducatives » au niveau national (3 en métropole et 3 en outre-mer) à la rentrée scolaire 2016-2017, afin de « *permettre le cadrage de la démarche globale, d'organiser les partenariats et les financements afin d'offrir un cadre serein et structuré aux futures écoles volontaires.* »

### **Adoption définitive de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue**

[Loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue](#)

La loi sur l'économie bleue, comportant près de 100 articles, vise d'abord à renforcer la compétitivité du secteur maritime français en créant notamment un « permis d'armement » qui fusionne le rôle d'équipage et le permis de circulation ainsi que dans chaque grand port maritime, un conseil de développement assurant la coordination entre investissements publics et privés, et en étendant l'autorisation de jeux de hasard et d'argent à bord de l'ensemble des navires à passagers français.

Le texte vise également à améliorer la protection de l'environnement marin en interdisant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 les rejets en mer des sédiments et résidus de dragage pollués, au-delà d'un seuil qui sera fixé par voie réglementaire. Afin de lutter contre la pollution de l'air liée aux émissions du transport maritime, « *un nombre approprié* » de points de ravitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL) et de bornes d'alimentation électrique à quai seront installés au plus tard le 31 décembre 2025. L'autorité administrative pourra également fixer les dispositions particulières applicables à la protection des ressources conchylicoles et piscicoles, lesquelles pourront « *prévoir une surveillance renforcée de la qualité physique, chimique, biologique, bactériologique et microbiologique des eaux, ainsi que toute mesure de lutte contre les pollutions* ».

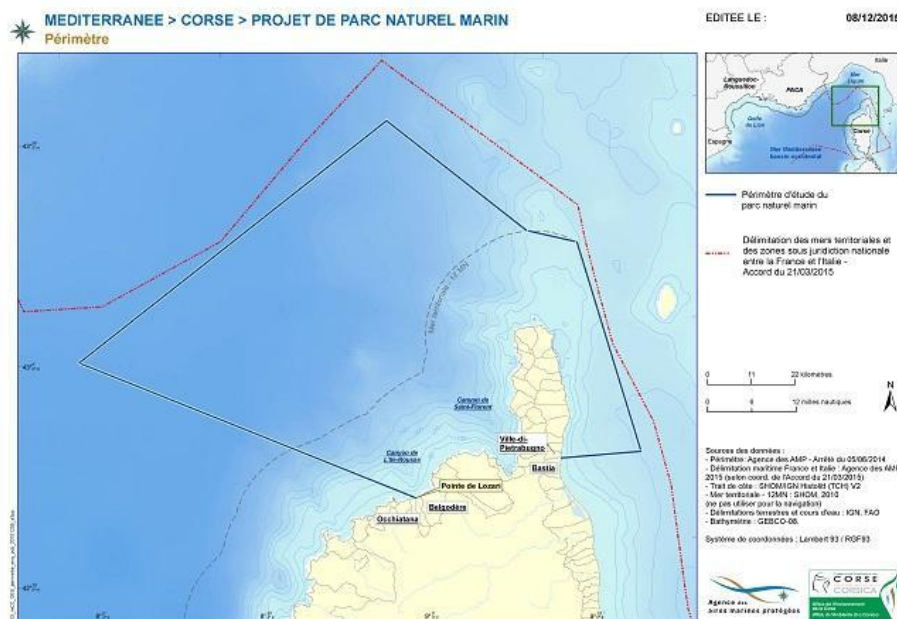
En matière de risques naturels, la loi prévoit une prise en compte de la submersion marine dans les dispositions du code de l'environnement relatives au littoral ainsi qu'une prise en compte des risques littoraux par les documents d'urbanisme.

Enfin, la loi autorise le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures destinées notamment à préciser la définition et la délimitation des espaces maritimes et à définir les conditions d'exercice des compétences de l'Etat dans le domaine de la navigation dans ces espaces.

### **Corse – Avis favorables pour le parc naturel marin**

[Communiqué de l'Agence des aires marines protégées sur le projet de parc naturel marin du Cap Corse](#)

Le projet de parc naturel marin du Cap Corse entre dans sa dernière ligne droite. Suite à l'enquête publique qui s'est tenue du 18 février au 12 avril 2016, le commissaire enquêteur a émis le 5 mai dernier un avis favorable sans réserve mais assorti de recommandations sur le périmètre, le PNM devant être dans un premier temps créé dans les limites des eaux territoriales, et sur la composition du conseil de gestion, un siège supplémentaire devant être attribué aux communes. La commission aires protégées du Conseil National de la Protection de la Nature ayant également rendu un avis favorable le 17 décembre 2015. Sur la base de ces avis, le Conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées s'est prononcé favorablement au projet de parc qui pourrait voir le jour dans le courant de l'été 2016.



Périmètre du futur PNM de Corse  
(Source : Agence des aires marines protégées)

### Contrôle et surveillance - guide portant sur les missions et le fonctionnement du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes

Ce nouveau guide a pour objectif de rassembler dans un document unique l'ensemble des textes régissant l'activité des unités et des agents du dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des affaires maritimes : missions du DCS ; chaîne organique (administrative) ; autorités déconcentrées de l'Etat compétentes en mer et sur le littoral ; unités opérationnelles du DCS ; agents du dispositif de contrôle et de surveillance ; appui aux unités opérationnelles du DCS ; cadrage, instructions techniques, notes de gestion, primes et indemnités spécifiques ; tableau récapitulatif des documents types et modèles.

### Conseil national de la mer et des littoraux – Ajustements sur sa composition et son fonctionnement

Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) est un organisme à caractère consultatif chargé de conseiller le Gouvernement dans les domaines de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur de la mer et des littoraux. Il a un rôle de proposition auprès du Gouvernement qui peut le saisir pour avis de tout sujet relatif aux littoraux, contribuant ainsi à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux. Il assure également le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la mer et des littoraux.

Le décret du 27 octobre 2015 avait permis d'ajuster sa composition et son fonctionnement. Par un arrêté du 7 avril 2016 ont été nommés les membres des différents collèges du CNML : représentants des façades métropolitaines, représentants des bassins maritimes ultramarins, représentants des établissements publics, de leurs groupements et des organismes professionnels, représentants des entreprises, organisations syndicales de salariés et représentants des associations et fondations.

[Note de la direction des affaires maritimes du 29 mars 2016 relative au guide portant sur les missions et le fonctionnement du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes](#)

[Arrêté du 7 avril 2016 portant nomination des membres du Conseil national de la mer et des littoraux](#)

[Arrêté du 8 avril 2016 relatif aux critères et méthodes pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme de mesures du plan d'action pour le milieu marin](#)

### **Mises-en œuvre du programme de mesures du plan d'action pour le milieu marin.**

Un arrêté du 8 avril 2016 précise les critères et méthodes pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme de mesures du plan d'action pour le milieu marin. Ce plan d'action est l'outil qui vise à réaliser ou maintenir un bon état écologique des eaux marines au plus tard en 2020, objectif fixé par la directive-cadre 2008/56/CE du 17 juin 2008 « stratégie pour le milieu marin ». Le programme de mesures constitue le 5e élément des plans d'actions pour le milieu marin (PAMM), prévu par les articles L. 219-9 à L. 219-11 du code de l'environnement.

L'arrêté dispose en particulier que le programme de mesure comprend :

- un inventaire des mesures (i. e. des actions concrètes et opérationnelles) existantes, notamment des mesures de protection spatiales ;
- une conclusion sur leur suffisance au regard des objectifs environnementaux ;
- le cas échéant, des mesures nouvelles pour pallier les insuffisances identifiées des mesures existantes à répondre aux objectifs environnementaux, retenues après avoir réalisé une étude de leurs incidences dans un souci d'optimisation de leur coût-efficacité.

Il précise par ailleurs :

- les modalités de caractérisation des mesures intégrées dans le programme de mesure ;
- la procédure particulière pour les mesures nouvelles de niveau national, tandis que les programmes de mesures sont adoptés par arrêté préfectoral ;
- la procédure de mise en cohérence des programmes de mesures au niveau national ;
- les responsabilités des autorités compétentes en matière de mise en œuvre des programmes de mesures.

Enfin, il prévoit une révision du programme de mesure tous les six ans

[Arrêté du 23 mars 2016 modifiant l'arrêté du 28 janvier 2013](#)

### **Pêche – Tailles minimales de capture des homards et des araignées de mer dans l'Atlantique Nord-Est, la Manche et la Mer du nord**

Un arrêté du 23 mars 2016 modifiant l'arrêté du 28 janvier 2013 déterminant la taille minimale ou le poids minimal de capture et de débarquement des poissons et autres organismes marins pour la pêche professionnelle a instauré une taille minimale pour la pêche des homards (8,7 cm) et des araignées de mer (12 cm) sur la façade Manche Mer du nord Atlantique.

## **ACTUALITES JURIDIQUES INTERNATIONALES**

[Communiqué du ministère des affaires étrangères](#)

[Le site des Nations-Unies sur la protection de la biodiversité marine au-delà des zones de juridiction nationales](#)

### **Haute mer - Ouverture le 28 mars 2016 des négociations visant l'élaboration d'un accord international sur la biodiversité marine en haute mer**

Le groupe informel de discussion sur l'avenir de la haute mer mis en place en 2004 par l'Assemblée générale des Nations Unies s'est entendu, en janvier 2015, pour ouvrir des négociations pour l'élaboration d'un nouvel accord consacré aux zones au-delà des juridictions nationales (ZAJN). Ces dernières ont débuté le 28 mars 2016 et portent sur la question des aires marines protégées, des ressources marines génétiques (le protocole de Nagoya ne traitant pas des ressources génétiques de la haute mer), des études d'impact sur l'environnement et du renforcement des capacités et du transfert de technologies. L'enjeu consistera notamment à déterminer les conditions juridiques de la création d'aires marines protégées au-delà des zones économiques exclusives. Une Décision (UE) 2016/455 du Conseil du 22 mars 2016 a autorisé l'ouverture des négociations, au nom de l'Union européenne.



[Le site de la FAO sur les mesures du ressort de l'Etat du port](#)

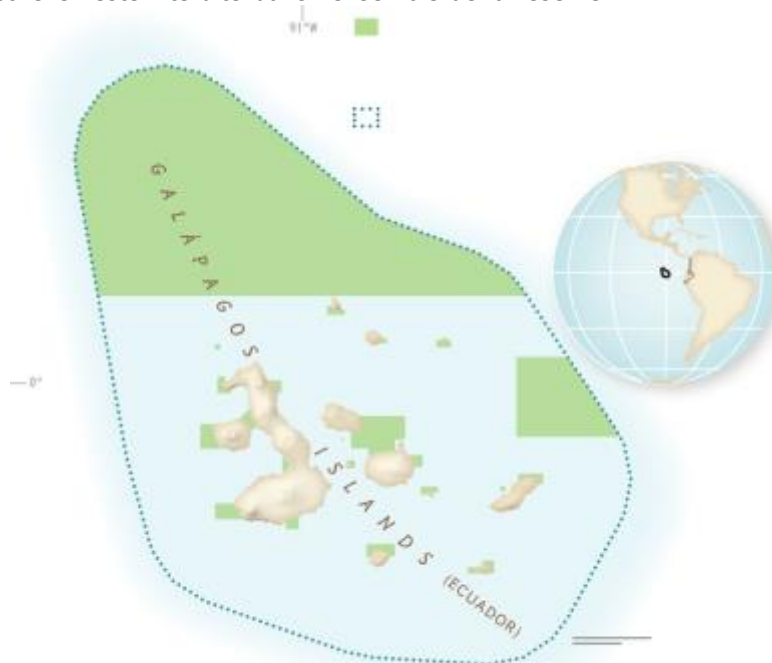
Ces négociations, qui devraient se prolonger en 2017, aboutiront au dépôt d'un rapport esquissant les principales caractéristiques du projet d'accord. L'Assemblée générale des Nations Unies devra décider alors de convoquer ou non une conférence intergouvernementale pour finaliser cet accord.

### **Pêche illégale – Entrée en vigueur d'un accord historique**

L'Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée est entré en vigueur le 5 juin 2016 après avoir été ratifié par au moins 30 parties (29 États et l'Union européenne) représentant plus de 62% des importations mondiales de poisson et 49% des exportations de poisson. Le Parlement français a autorisé l'approbation de l'accord par une loi n° 2016-368 du 30 mars 2016. Il vise essentiellement à empêcher l'accès au marché aux pêcheurs illégaux en imposant notamment aux bateaux de fournir aux autorités locales des informations concernant le poisson embarqué et les ports utilisés. Il oblige également les transporteurs à se soumettre aux inspections de leur livre de bord, de leurs permis, de leur équipement de pêche et de leur cargaison et appelle les pays « à refuser l'entrée ou à inspecter les navires qui ont été impliqués dans des activités de pêche illégale et à prendre les mesures nécessaires ».

### **Equateur – Galápagos – Renforcement de la protection du sanctuaire marin**

La protection de l'archipel des îles Galápagos en Equateur autour duquel a été créée en 1998 une réserve marine vient d'être renforcée en mars dernier par le classement en « no take areas » de près 38.000 km<sup>2</sup> représentant un tiers de l'aire marine protégée. Les îles de Darwin et de Wolf autour desquelles ont été instaurées ces zones de non prélèvement concentrent notamment des populations importantes de requins. Elles sont désormais fermées à la pêche artisanale qui restait autorisée, alors que la pêche industrielle reste interdite dans l'ensemble de la réserve.



*En vert : les nouvelles zones de protection des Galapagos dans lesquelles toutes les activités extractives, y compris la pêche, sont interdites.*

*(LAUREN C. TIERNEY, NG STAFF ; SOURCE: MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, ECUADOR)*

## ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

[Communiqué du  
Parlement européen](#)

### **Pêche – Vers une interdiction du chalutage profond**

Après quatre années de discussions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont trouvé un accord sur le projet règlement encadrant la pêche profonde.

Jusqu'à présent, le chalutage profond n'était interdit qu'à compter d'une profondeur de 200 mètres (règlement (CE) n°1568/2005) aux alentours des îles macaronésiennes (Madère, Canaries et Açores). En mars 2005, la Commission générale des pêches en Méditerranée (CGPM) avait également décidé d'interdire le chalutage de fond à plus de 1,000 mètres en Méditerranée.

Le chalutage sera interdit dans les eaux européennes et internationales de l'Atlantique Centre-Est au-delà d'une profondeur de 800 mètres à compter de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, à priori au début de l'année 2017. Par ailleurs, les navires classés comme ciblant les espèces profondes devront réaliser des études d'impact environnemental pour pouvoir pêcher en dehors de leur zone de pêche historique et les navires devront immédiatement cesser de pêcher s'ils rencontrent des organismes vulnérables et ne seront autorisés à reprendre leur activité que cinq miles nautiques plus loin.

## Jurisprudence

[Communiqué du Tribunal  
administratif de Marseille](#)

### **Calanques – Rejet de la requête en référé contre l'arrêté autorisant le prolongement des rejets d'effluents de l'usine ALTEO**

Par une décision du 26 février 2016, le juge des référés a rejeté la requête de cinq associations tendant à la suspension de l'arrêté du Préfet des Bouches-du-Rhône autorisant la prolongation du rejet d'effluents dans le Parc national des Calanques générés par l'activité de l'usine ALTEO à Gardanne. Le juge a considéré que la continuation des rejets par la société ALTEO au travers d'un nouveau procédé industriel permettant de supprimer la quasi-totalité des résidus polluants solides n'était pas de nature à créer un danger grave et immédiat, danger que les études et mesures complémentaires menées en 2015 sur le milieu marin n'avaient, d'ailleurs, pas mis en évidence sous l'empire de l'ancien procédé industriel, pourtant beaucoup plus polluant. Le juge a, d'autre part, constaté que si les nombreux contrôles périodiques auxquels est astreinte la société ALTEO devaient mettre en évidence la dangerosité des rejets autorisés, il appartiendrait alors à l'autorité administrative en charge de la police des installations classées d'exercer sa compétence en mettant fin à tout moment à ces rejets.