

# Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°1, novembre 2008

DOSSIER DU MOIS

## LA RECEVABILITE DES ACTIONS EN PARTIE CIVILE DES ORGANISMES GESTIONNAIRES D'AIRES MARINES PROTEGEES

### Conception / réalisation

#### Sébastien MABILE

Avocat - Docteur en droit

#### Raphaël ROMI

Avocat associé -  
Professeur agrégé –  
Doyen honoraire de la  
Faculté de droit de  
Nantes



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



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



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

Face au développement des dégazages sauvages ces dernières années, le législateur a récemment renforcé les sanctions en matière de rejets polluants en contravention avec les dispositions de la Convention MARPOL. Dans le même temps, les juridictions répressives ont considérablement durcies les peines prononcées à l'encontre des auteurs de ces pollutions. Cependant, ce renforcement de la répression n'a pas permis de mettre un terme aux rejets polluants des navires et les gestionnaires d'aires marines protégées sont tous susceptibles d'être victimes à leur tour d'une telle pollution... et d'en demander réparation en invoquant le préjudice écologique dont ils seraient les victimes.

Néanmoins, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, l'ensemble des organismes gestionnaires d'aires marines protégées ne sont pas sur un pied d'égalité.

Aux termes de l'article 2 du Code de procédure pénale, l'action civile en réparation de dommages causés par un crime, un délit ou une contravention appartient à ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction. Deux éléments sont donc nécessaires : le caractère personnel et direct du dommage.

Cependant, l'article L.132-1 du code de l'environnement dresse une liste « d'institutions » autorisées à « *exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'ils ont pour objet de défendre (...)* ». Il résulte de cette disposition que ces « institutions » n'ont pas à prouver le caractère personnel du dommage subi, celui-ci étant présumé, pas plus que le caractère direct du dommage, ce dernier pouvant explicitement être également « indirect ». Parmi ces « institutions » figurent notamment les agences de l'eau, l'ONCFS, le Conservatoire de l'espace littoral ou les parcs naturels régionaux. En revanche, ni les parcs nationaux, ni l'agence des aires marines protégées ne figurent parmi ces « institutions ». En toute logique, ces derniers ne pourraient pas tenter d'action civile à la suite de délits ou de contraventions dont les intérêts qu'ils protègent seraient les victimes, sauf à démontrer l'existence du caractère personnel et direct du dommage. Or, la démonstration par une personne morale de droit public du caractère personnel d'un dommage subi par la nature n'est pas des plus évidents.

Dans un arrêt du 8 février 1995, la Cour de Cassation avait cependant ouvert une brèche en admettant la recevabilité de l'action civile du parc national des Cévennes se déclarant victime d'actes de chasse à l'aide d'engins prohibés, aux motifs que « *le parc national des Cévennes avait pour mission de restaurer et sauvegarder les conditions d'un équilibre écologique dans la zone sous son empire* » et subissait un dommage lié au recours « *à un procédé de chasse particulièrement déloyal* ».

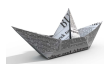
Cette brèche semble s'être depuis refermée. L'Office de l'Environnement de la Corse, établissement public industriel et commercial gestionnaire d'aires marines protégées, demandait à la Cour de Cassation de reconnaître l'existence d'un préjudice personnel et direct à la suite d'un rejet d'hydrocarbures au large de la Corse. La Cour a rejeté son pourvoi, considérant « *qu'à défaut de dispositions législatives particulières, l'exercice de l'action civile devant les juridictions répressives n'appartient qu'à ceux qui ont personnellement subi un préjudice matériel ou moral découlant directement des faits* »

(Cass. Crim., 30 octobre 2007, n° 5935). La Cour a ainsi confirmé l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence, qui considérait qu'il n'était pas établi que le rejet d'hydrocarbures avait atteint les réserves naturelles que l'Office avait en gestion. Sur la base de ce constat, les juges n'ont pas retenu l'existence d'un dommage personnel et direct autre que celui de l'atteinte à l'image (CA Aix en Provence, 7<sup>ème</sup> chambre, 25 juillet 2006). C'est un peu le même raisonnement qui a été retenu dans l'affaire de l'Erika au profit notamment des départements, mais cette fois-ci avec reconnaissance de l'existence de préjudices, notamment écologiques, fondant la recevabilité.

Il est surprenant de constater qu'il existe aujourd'hui un double régime juridique en matière de recevabilité de l'action civile des personnes morales de droit public gestionnaires d'espaces naturels : les parcs naturels régionaux et le Conservatoire de l'espace littoral n'ont pas à démontrer l'existence d'un préjudice direct et personnel, ce dernier étant présumé par l'habilitation législative de l'article L.132-1 du code de l'environnement. A l'inverse, les autres gestionnaires, qu'ils soient collectivités territoriales gestionnaires de réserves naturelles, ou établissements publics gestionnaires de parcs nationaux ou de parcs naturels marins, doivent prouver préalablement l'existence de ce préjudice direct et personnel, particulièrement difficile à démontrer en milieu marin où une pollution diffuse peut affecter un espace naturel en l'absence de constatations matérielles directes.

L'habilitation législative accordée à toute une série d'institutions listées à l'article L.132-1 du code de l'environnement mériterait ainsi d'être complétée afin de désigner le préjudice écologique, sauf à faire de ce dernier un concept abstrait dénué de portée pratique.

Et sur ce point, la loi sur la responsabilité environnementale du 1<sup>er</sup> août ne règle rien. Car si le nouvel article L. 142-4 du Code de l'environnement énonce bien que « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel ils exercent leurs compétences et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'aux textes pris pour leur application* », rien n'est dit des institutions qui peuvent intervenir en matière de pollution marine quand elles n'atteignent pas les côtes, et notamment de l'Agence des aires marines protégées ou des Parcs Nationaux.... La jurisprudence alambiquée de l'Erika n'aura peut-être pas de prospérité, mais les incohérences relevées demeurent.



# Nouveaux textes

## ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Loi n°2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019277729&dateTexte=&fastPos=1&fastReql=1442246610&oldAction=rechTexte>

Décret n°2008-457 du 15 mai 2008  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018800914&dateTexte=&fastPos=1&fastReql=1541286432&oldAction=rechTexte>

Arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2008 portant création d'un PPS  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018737268&dateTexte=&fastPos=9&fastReql=590061565&oldAction=rechTexte>

Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballasts (en anglais)  
[http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic\\_id=867](http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=867)  
[http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/convention\\_controle\\_ballast\\_sediments.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/convention_controle_ballast_sediments.asp)

Le site du Comité du Patrimoine mondial de l'UNESCO  
<http://whc.unesco.org/fr/lis/1/115>

### Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement

Cette loi transpose le principe « pollueur – payeur », déjà inscrit dans la Charte de l'environnement, en définissant un nouveau régime de responsabilité pour les atteintes à l'environnement pour les dommages causés aux sols, aux eaux, aux espèces et aux habitats naturels visés par le réseau Natura 2000 (article 1).

Le texte aggrave également fortement les sanctions en matière de pollution du milieu marin par hydrocarbures (article 6) en transposant la directive 2005/35/CE du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions de pollution. Les peines d'amende et d'emprisonnement pour violation des dispositions de la Convention MARPOL sont ainsi revues à la hausse, y compris pour les rejets involontaires avec l'introduction de la notion de « négligence grave ».

### Des nouvelles aires marines protégées à l'étude

Par arrêtés, deux nouveaux parcs naturels marins sont envisagés : le premier pour les estuaires de la Somme, de l'Authie et de la Canche (arrêté du 19 février 2008) et le second pour l'Estuaire de la Gironde et les Pertuis Charentais (arrêté du 20 juin 2008).

Plus au sud, le Préfet des Bouches-du-Rhône a été désigné « préfet coordinateur » de la procédure de création du « Parc national des Calanques ».

### La France ratifie la Convention pour le contrôle et la gestion des eaux de ballasts

Source méconnue de pollution marine, les eaux de ballasts participent notamment à la dissémination d'espèces invasives. Cette convention signée sous les auspices de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) en 2004 prévoit la mise en place par les navires de plans de gestion des eaux de ballasts approuvés par les Etats. La France a ratifié ce texte par la loi n° 2008-476 du 22 mai 2008.

### Veolia et l'UICN signent pour la biodiversité

Le comité français de l'Union Internationale pour la conservation de la Nature (UICN) et Veolia Environnement ont conclu le 7 octobre 2008 un partenariat jusqu'à fin 2010 pour développer la sensibilisation des salariés et intégrer de nouveaux concepts tels que les corridors écologiques ou la compensation.

### Décret n° 2008-457 du 15 mai 2008 relatif aux sites Natura 2000 et modifiant le Code de l'environnement

Ce texte apporte des précisions importantes en matière de mise en œuvre du réseau Natura 2000 en mer.

Tout d'abord, il permet d'opérer une distinction juridique claire entre sites marins et sites terrestres : les espaces maritimes sont entendus comme « les espaces jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

Il précise que si plus de la moitié du site Natura 2000 est comprise dans le périmètre d'un parc national ou d'un parc naturel marin, le document d'objectifs prendra la forme d'un document de mise en œuvre de la charte de parc national ou sera élaboré selon les modalités prévues pour le plan de gestion d'un parc naturel marin.

Enfin, les modalités de gestion contractuelle des sites Natura 2000 sont précisées, la référence aux titulaires de droits réels étant supprimée au profit de celle d'utilisateur du site.

### Nouveaux textes en matière de pêche maritime

Un permis de pêche spécial (PPS) relatif à la protection des habitats vulnérables situés en eau profonde (arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2008) renforce la protection des écosystèmes profonds, et notamment des coraux.

Par arrêté en date du 7 octobre 2008, le nombre de sièges des différents comités locaux de pêche maritime est modifié.

### Les lagons calédoniens inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO

Le Comité du patrimoine mondial, réuni pour sa 32<sup>ème</sup> session, a terminé l'inscription de nouveaux sites sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO le 8 juillet 2008. Parmi eux, figure les « Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés », totalisant sur six sites 1.574.000 ha en zone centrale et 1.287.100 ha en zone tampon. Sont concernés par cette inscription six sites de la deuxième plus grande barrière corallienne continue au monde : le Grand lagon sud, la zone côtière ouest, la zone côtière nord-est, le grand lagon nord, les atolls d'Entrecasteaux, l'atoll d'Ouvéa et Beautemps-Beaupré. Cette inscription supposera une coordination étroite des différentes autorités compétentes en matière de gestion et de protection du milieu marin (Etat, Nouvelle-Calédonie et provinces Nord, Sud et Iles).

## ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

Colloque de Nice à propos du nouveau Protocole GIZC à la Convention de Barcelone

<http://www.gizcnice.eu/index.html>

**Nouveau protocole à la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée** - Le 21 janvier 2008, les Etats méditerranéens ont adopté un nouveau Protocole à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) de la Méditerranée qui introduit des dispositions innovantes en matière de protection de la nature dite « ordinaire ». Un colloque sur ce thème est organisé dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne à Nice, les 18 et 19 décembre prochain.

**L'Union pour la Méditerranée est lancée** - Dans le cadre de ce projet initié par la France, la Commission européenne souhaite mettre sur pied un projet de dépollution de la mer Méditerranée ayant pour objectif d'éliminer 80% des sources de pollution d'ici 2012.

**Un nouveau réseau de gestionnaires d'AMP en Adriatique**

- Le 26 septembre 2008 a été signée la charte d'un nouveau réseau de gestionnaires d'aires marines protégées en mer Adriatique, le réseau « AdriaPAN ».

**Le moratoire sur la chasse à la baleine maintenu**

- La 60<sup>ème</sup> session annuelle de la Commission baleinière internationale s'est tenue en juin dernier à Santiago au Chili. Elle s'est clôturée sur un statut quo, le moratoire sur la chasse commerciale étant maintenu. En revanche, aucun accord n'est intervenu sur la création de nouveaux sanctuaires baleiniers (Pacifique Sud et Atlantique Sud).

## ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

Le communiqué de la Commission - Thon rouge

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1355&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

Directive relative à la stratégie des régions marines

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1894&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

**Adoption de la Directive relative à la stratégie pour le milieu marin**

L'objectif défini par la directive sur la stratégie pour le milieu marin est de parvenir à des eaux marines écologiquement saines d'ici 2020. La directive énonce l'obligation pour les Etats de créer des régions et des sous-régions marines, qui seront gérées d'une manière intégrée, sur la base de critères écologiques. Selon les termes mêmes de la directive, les Etats membres doivent coopérer étroitement lors de l'établissement des stratégies marines pour les eaux de chaque région marine. Ils doivent d'abord évaluer l'état de l'environnement dans leurs régions marines respectives, puis déterminer ce qui peut être considéré comme un bon état écologique, avant d'établir des objectifs, des indicateurs et des programmes de surveillance. Deux « échéances » sont fixées : 2015 pour la mise en place de programmes de mesures et 2020 pour un bon état écologique des régions marines. L'action des Etats doit être coordonnée avec les pays non membres de l'UE d'une même région marine.

**Les thoniers senneurs interdits de pêche au thon rouge**

- Le Règlement (CE) n° 530/2008 du 12 juin 2008 interdit la pêche au thon rouge en Méditerranée et en Atlantique à l'est de la longitude 45°O, à partir du 16 juin (du 23 juin pour l'Espagne) pour une durée de six mois. La Commission considère ainsi que les quotas de pêche sont épuisés.

**Le Conseil Consultatif Régional (CCR) pour la Méditerranée opérationnel**

- Par décision de la Commission en date du 29 août 2008, le CCR pour la Méditerranée a été enfin mis en place. Les CCR sont des organismes consultatifs, émanations de la dernière réforme de la politique commune des pêches, dont le but est de faire participer plus étroitement le monde de la pêche aux décisions qui le touchent.



## Jurisprudence

### Jurisprudence nationale

Arrêt du Conseil d'Etat relatif à la Charte de l'Environnement : communiqué de presse et synthèse des conclusions [http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index\\_ac\\_lc0814.shtml](http://www.conseil-etat.fr/ce/actual/index_ac_lc0814.shtml)

**CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy : consécration de la Charte de l'Environnement**

- Il s'agit du premier arrêt du Conseil d'Etat annulant un décret pour méconnaissance des dispositions de la Charte de l'Environnement adossée à la Constitution. Par sa décision du 3 octobre dernier, le Conseil d'Etat se fonde ainsi sur l'article 7 de la Charte (principe de participation du public) pour affirmer que « ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'Environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ». Dorénavant, les principes exposés par la Charte de l'environnement seront par conséquent directement invocables devant les différentes juridictions.

### CE, 7 mai 2008, CRPEM de Bretagne : les préfets sont compétents pour fixer les tailles minimales

- Le Conseil d'Etat rejette la requête du comité régional des pêches maritimes de Bretagne à l'encontre de l'arrêté du 19 mars 2007 par lequel le ministre chargé des pêches a déterminé la tailles minimale ou le poids minimal de capture et de débarquement des poissons et autres organismes marins. La Haute Assemblée considère que la fixation des tailles minimales n'est pas au nombre des décisions des comités régionaux des pêches maritimes que le préfet peut rendre obligatoire. Cette compétence relève donc bien de l'administration.

### Tribunal des Conflits, 30 juin 2008, Parc national des Cévennes c/ M.X- compétence juridictionnelle en matière de responsabilité

- Le Conseil d'Etat considère dans cet arrêt que les demandes de réparations fondées sur une faute imputée à un établissement public administratif à l'occasion de la gestion d'un parc national relèvent de l'ordre administratif. Par extrapolation, cette décision permet de considérer qu'une solution similaire serait appliquée pour l'ensemble des établissements publics administratifs chargés de la gestion du milieu naturel.

## Jurisprudence communautaire

Jurisprudence récente de la CJCE

<http://curia.europa.eu/juris/p/cg:-bin/form.pl?lang=fr&newform=newform&alljur=alljur&jurcdi=jurcdi&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&docsom=docsom&typeord=ALL&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=ENVC&mot=&resmax=100&Submit=Rechercher>

### Notion de déchet – hydrocarbures

- décision de la Cour de Justice des communautés européennes rendue dans l'affaire « Commune de Mesquer » (24 juin 2008 dans l'affaire C-187 Commune de Mesquer contre Total France SA et Total International Ltd) Rendue partiellement contre les conclusions de l'Avocat Général, la décision considère que le fuel lourd une fois relâché des soutes constitue un déchet, du fait même qu'il est bien un « *résidu d'un processus de production* », et qu'il a été abandonné ou destiné à l'abandon. Le caractère potentiellement réutilisable du « résidu » n'interdit pas cette qualification. Selon l'article L. 541- 2 du code de l'environnement qui se retrouve donc applicable, il y a dès lors obligation solidaire des producteurs et différents détenteurs successifs des déchets, « *tenus d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination* » selon les réglementations en vigueur. L'article L. 541-3 spécifie que les travaux nécessaires sont à la charge du « responsable ». Selon la Cour, le possesseur et le détenteur des déchets est responsable. La Cour (point 79 de l'arrêt) souligne que l'article 15 de la directive 75/442 doit se lire comme impliquant que soient considérés comme « responsables » le vendeur affréteur et le producteur initial des boues. Tout détenteur antérieur au naufrage et a fortiori à l'échouage puis au mélange du fuel avec d'autres matières sont responsables. Les collectivités publiques sont à même de se faire rembourser, au-delà des dommages indemnisés au titre du FIPOL, tous les coûts impliqués par le ramassage, le transport, le traitement des déchets (point 82). Si le coût n'est pas couvert par le propriétaire final ou/et l'affréteur, le producteur du produit générateur devra payer, à la seule condition « *qu'il ait contribué par son activité au risque de survenance de la pollution* ».

**Déchets des navires** - « Manquement d'État – Directive 2000/59/CE – Installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison – Défaut d'établissement et de mise en œuvre des plans de réception et de traitement des déchets pour tous les ports - Affaire C 368/07, Commission des Communautés européennes c/ République italienne, 25 septembre 2008 - La directive 2000/59 oblige les Etats à prévoir des plans de réception et de traitement des déchets pour tous les ports . La Cour a jugé que l'obligation d'établir des plans de gestion des déchets constitue une obligation de résultat (arrêt du 6 décembre 2007, Commission c /France, C-106/07, point 18). Elle précise ici que « *...l'établissement et la mise en œuvre des plans de réception et de traitement des déchets qui ne sont pas devenus définitifs ne sauraient répondre à l'obligation des États membres de se conformer à l'article 5, paragraphe 1, de la directive d'une façon qui corresponde pleinement aux exigences de sécurité juridique* » (arrêt Commission/Grèce, précité, point 20).

L'Italie, « *...en omettant d'élaborer et d'adopter, pour chaque port italien, des plans de réception et de traitement des déchets, (...) a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, paragraphe 1, et 16, paragraphe 1, de la directive* ».