

Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N° 4, août 2009

DOSSIER DU MOIS

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



www.espaces-naturels.fr



www.lysias-avocats.com

Grenelle de la Mer : des engagements forts en faveur des aires marines protégées !

Le Grenelle de la Mer, dont nous vous annonçons dans le dernier numéro le lancement en avril dernier, vient de se clôturer à la mi-juillet par trois tables rondes finales, un discours présidentiel au Havre (16 juillet 2009) sur la politique maritime de la France et la publication du « Livre Bleu des engagements du Grenelle de la Mer ».

Partant du constat que « nous sommes la dernière génération qui ait la capacité pleine et entière d'agir avant qu'il ne soit trop tard », le Président de la République a annoncé les principales mesures issues de ce Grenelle de la mer sur la base de plus de 600 propositions concrètes émises. Un « livre bleu » qui définira la stratégie maritime de la France sera finalisé avant la fin 2009 pour être validé par un comité interministériel de la mer. Ce document stratégique fera l'objet d'un suivi permanent.

20% du milieu marin classé en AMP d'ici 2020

Au sein de cette stratégie maritime, les aires marines protégées devraient apparaître comme l'une des priorités au regard des engagements annoncés. En effet, si l'Etat avait émis des doutes en 2007, à l'issue du Grenelle de l'environnement, quant à la possibilité de fixer à 10% la superficie totale d'aires marines protégées dans la mer territoriale, force est de constater que cet objectif est en passe d'être considérablement revu à la hausse : le Président de la République a annoncé que 10% du territoire maritime français serait effectivement protégé d'ici la fin de son mandat en 2012 et que 20% des 11 millions de km² (soit plus de 2 millions de km²) des eaux sous juridiction française seront également protégés d'ici 2020. L'outre-mer n'est pas oubliée puisque trois « grandes réserves » seront créées en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie (engagement 14.a.) en concertation avec les acteurs locaux (Rapa, Marquises et mer de Corail). Une AMP devrait être créée dans les îles Eparses de l'Océan Indien, tandis que l'île d'Europa bénéficierait d'une protection renforcée en réserve naturelle nationale (engagement 14.h). L'île de Mayotte et son lagon pourrait être proposée au classement sur la liste des biens du Patrimoine mondial (engagement 15.b).

C'est donc l'équivalent de 3 fois la superficie du territoire terrestre de la France

Le site du Grenelle de la Mer :

www.legrenelle-mer.gouv.fr

Le Livre Bleu des engagements du Grenelle de la Mer :

<http://www.legrenelle-mer.gouv.fr/spip.php?article152>

(outre-mer inclus) qui devra être classé en aires marines protégées d'ici 2020 !

Au niveau juridique, cet objectif nécessitera de préciser les moyens utilisés dans les zones économiques exclusives. En effet, hormis les zones Natura 2000 applicables en ZEE, seuls des parcs naturels marins peuvent être aujourd'hui établis dans la ZEE, « en continuité » avec le périmètre défini dans la mer territoriale. Les parcs nationaux, réserves naturelles et cantonnements de pêche ne peuvent être créés que dans les seules eaux territoriales. Enfin, dans les collectivités d'outre-mer, aucun outil juridique ne permet d'assurer la protection des espèces et des écosystèmes au-delà des 12 milles de la mer territoriale. De nouveaux chantiers s'ouvrent donc...

50% des aires marines protégées en réserves de pêche

L'objectif est ainsi revu à la hausse, mais il est aussi précisé : parmi ces zones, 50% seront en effet fermées à la pêche (réserves ou cantonnements de pêche), leur sélection devant être effectuée avec les scientifiques, les pêcheurs et les acteurs locaux. Ce réseau d'aires marines protégées devrait contribuer à la constitution d'une « trame bleue marine » en complément de la « trame verte et bleue » dont le principe de création est retenu dans la loi portant engagement national en faveur de l'environnement, dite « Grenelle II » (engagement 69).

De nouveaux sanctuaires devraient être créés, notamment dans la mer des Caraïbes (engagement 14.f) tandis que la protection du Sanctuaire Pelagos en Méditerranée (établi conjointement avec l'Italie et Monaco) devrait être renforcée (engagement 16.c).

La Méditerranée comme modèle de gouvernance

En Méditerranée, la question de la fermeture du détroit des Bouches de Bonifacio aux transports de matières dangereuses sera soumise à l'Organisation Maritime Internationale (pour laquelle un ambassadeur français sera désigné), compétente en la matière. La France devrait proposer de reconnaître ce détroit comme « zone maritime particulièrement vulnérable » (engagement 13.g.). L'objectif affiché est de « faire de la préservation de la Méditerranée un modèle de gouvernance », notamment en créant une réserve marine transfrontalière entre la France et l'Espagne et une réserve marine dans la zone de reproduction du thon rouge aux Baléares (engagement 51). L'Union pour la Méditerranée lancée l'année dernière devrait permettre de faire de la Méditerranée « la mer la plus propre au monde » selon l'expression de N. Sarkozy.

Parmi les autres mesures intéressant la biodiversité marine figure le portage par la France de l'inscription du Thon rouge et de certaines espèces de requins aux annexes (I ou II) de la Convention CITES (engagement 22.a). La pêche au requin taube devrait quant à elle être définitivement bannie (engagement 22.b). La pêche de loisirs devrait bénéficier d'une charte non contraignante pour une durée de deux ans au terme de laquelle un permis de pêche pourrait être instauré (engagement 26).

La formation dans le domaine de la mer sera aussi renforcée avec la création d'une école de formation maritime dispensant un diplôme d'ingénieur de la mer. La connaissance et la protection des récifs coralliens seront confortées par le soutien à l'action de l'IFRECOR (Initiative française pour les récifs

coralliens).

Enfin, l'action de l'Etat en mer devrait être refondée à travers une coordination renforcée. Les moyens mis en œuvre devraient permettre la création d'une fonction de gardes côtes dont la lutte contre les pollutions serait la priorité absolue au côté de la pêche illégale. La ZEE devrait bénéficier ainsi d'une surveillance et d'un contrôle accrus.

Au niveau international, la France deviendra partie de la Convention de l'UNESCO sur la sauvegarde du patrimoine maritime (engagement 100.b). La France défendra aussi la création d'un réseau d'AMP et de réserves marines au Sud du 60° S dans l'océan austral (engagement 13.b).

La création d'AMP en haute mer encouragée

La création d'aires marines protégées en haute mer devrait être encouragée par la France (engagement 13.c) à travers les conventions pour les mers régionales en s'appuyant notamment sur le projet pilote mis en place dans le cadre de la convention OSPAR (zone CHARLIE GIBBS).

Le succès de ce Grenelle de la mer et les ambitions affichées par les décisions prises à son issue ont été salués tant par les associations de protection de l'environnement que par les représentants de professionnels. Le comité national des pêches maritimes (CNPMEM) a notamment souligné que des "*approches communes*", entre le comité des pêches et les ONG écologistes, ont pu être trouvées, notamment sur "*la méthode d'instauration des aires marines protégées*".

Seules quelques propositions n'ont pas été validées, faute d'avoir obtenu l'accord de tous. Aucune n'intéresse directement les aires marines protégées. Nous pouvons néanmoins regretter que l'adoption d'un moratoire sur l'exploitation des ressources halieutiques des monts sous-marins n'ait pas été retenue, pas plus que celle du renforcement du rôle des prud'homies de pêche en Méditerranée.

Quoiqu'il en soit, ce Grenelle de la Mer, par l'ampleur des engagements qu'il formalise, se présente comme un défi visant à faire de la France l'un des Etats pilote en matière de protection et de développement durable des océans.



Nouveaux textes

ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Décret n°2009-468 du 23 avril 2009

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C13370E049B5CB7C5D29957636E74979.tpdjo06v_2?cidTexte=JORFTEXT000020553030&dateTexte=20090609

Arrêté du 30 avril 2009 portant prise en considération du projet de création du Parc national des Calanques

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020574155&fastPos=1&fastReqId=1379984593&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Décret n° 2009-614 relatif au parc national de la Guadeloupe

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020691914&fastPos=1&fastReqId=1819333267&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Délibération du Conseil territorial de Saint-Barthélemy du 12 juin 2009

http://www.comstbarth.fr/collectivite/iso_album/2009-050_ct.pdf

Décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement

Ce texte permet la mise en œuvre concrète des dispositions de la loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale qui prévoit la création d'un régime spécial de responsabilité qui se juxtapose aux régimes existants. Il ne porte que sur trois milieux : les eaux, les sols, les espèces et leurs habitats (au sens des deux directives « oiseaux » et « habitats »). Le décret apporte des précisions sur la notion de « gravité » du dommage et fixe une liste d'activités professionnelles pour lesquelles la responsabilité de l'exploitant est engagée y compris en l'absence de faute ou de négligence (transport maritime ou terrestre, installations ou ouvrages soumis à la loi sur l'eau, mouvements transfrontaliers de déchets...).

Antilles - Saint-Barthélemy adopte son code de l'environnement

Par délibération du Conseil territorial en date du 12 juin 2009, la collectivité a adopté son code de l'environnement. Ce texte reprend presque intégralement les dispositions du code national de l'environnement mais, regrettent certaines associations, sans l'adapter aux spécificités de l'île. Rappelons qu'aux termes de l'article 74 de la Constitution, Saint-Barthélemy est une collectivité d'outre-mer et que l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales précise que la collectivité est compétente en matière d'environnement, à la différence de l'île voisine de Saint Martin.

Méditerranée - L'arrêté de « prise en considération du projet » de parc national des Calanques au Journal Officiel

La publication au Journal Officiel le 30 avril 2009 de l'arrêté de prise en considération du projet de parc national des Calanques marque la validation officielle de ce projet initié en 1999 par la création du GIP Calanques.

Confirmant l'intérêt reconnu de l'Etat pour ce projet, Chantal Jouano, secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie s'est rendue le 26 juin 2009 sur le territoire des Calanques pour rencontrer élus et membres du conseil d'administration du GIP Calanques. La consultation pour l'élaboration de la charte du futur parc national va constituer l'étape suivante, le parc national pouvant voir le jour dès la fin 2010.

Antilles - Le décret n° 2009-614 du 3 juin 2009 de modification du Parc national de la Guadeloupe publié au Journal officiel

A travers ce texte, la « zone cœur » du parc national de Guadeloupe s'étend au milieu marin en incorporant l'ancienne réserve naturelle du Grand cul de sac marin ainsi que l'île pigeon et les fonds marins adjacents sur la mer des Caraïbes. Enfin, une vaste « aire maritime adjacente » est créée dans le nord-ouest de l'archipel dans laquelle des mesures seront adoptées en concertation avec les professionnels et les acteurs du milieu. A cet effet, la gouvernance du parc est améliorée et mise en conformité avec les dispositions de la loi du 14 avril 2006.

Décret n° 2009-877 :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020870586&fastPos=1&fastReqId=680130941&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Arrêté du 8 juillet 2009 :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020859090&fastPos=11&fastReqId=129413953&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement :
http://ameli.senat.fr/publication_pl/2008-2009/581.html

Police dans les ports maritimes

Le décret n° 2009-877 du 17 juillet 2009 portant règlement général de police dans les ports maritimes de commerce et de pêche (JORF n°0165 du 19 juillet 2009 page 12018) livre un énoncé très organisé et détaillé des principes applicables dans les ports maritimes, notamment en vertu du règlement (CE) n° 725 / 2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires. Voir également décrets n° 2009-875 du 17 juillet 2009 relatif à la police des ports maritimes (JO, 19-07-2009, p. 12014) et n° 2009-876 du 17 juillet 2009 relatif à la police des ports maritimes et portant diverses dispositions en matière portuaire (JO, 19-07-2009, p. 12014).

Pêches et aquaculture – direction des pêches maritimes

Arrêté du 8 juillet 2009 modifiant l'arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attributions de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (JO, 17-07-2009). Cet arrêté transforme notamment l'Ofimer en « FranceagriMer ».

La loi Grenelle I définitivement adoptée le 23 juillet 2009

Après 2 ans de débats, la loi Grenelle 1, loi de programmation qui détermine les objectifs à atteindre et donne un cadre juridique au processus du « Grenelle de l'environnement » a été définitivement adoptée après un ultime vote à l'Assemblée nationale. Seuls 5 députés ont voté contre. Rappelons que cette loi fixe comme objectif « *la création d'aires marines protégées afin de couvrir, en incluant notamment le réseau Natura 2000 en mer et la création de parcs naturels marins, 10 % des eaux placées sous la souveraineté de l'État dans les limites de la mer territoriale, d'ici 2012 en métropole, et d'ici 2015 dans les départements d'outre-mer* ». Elle prévoit que les collectivités d'outre-mer seront aidées dans la gestion de ces aires.

Parmi les autres mesures intéressantes le milieu marin, le texte prévoit la mise en œuvre de plans de lutte contre les espèces envahissantes « terrestres et marines », la réalisation des documents d'objectifs Natura 2000 d'ici 2013, la mise à jour de l'inventaire des ZNIEFF terrestres et marines d'ici 2012, la mise en place d'un observatoire national de la biodiversité, la mise en place de l'éco-labellisation des produits de la pêche d'ici 2009 et la réforme du régime des extractions en mer. Enfin, la gestion intégrée du littoral devra être développée, un programme pilote devant être lancé en ce sens en Méditerranée.

ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

Les résolutions du Congrès mondial de la Nature 2008 de l'UICN : http://www.iucn.org/fr/congress_fr/assemblee_membres/motions/

Nouvelles aires marines protégées

Indonésie – Le gouvernement a annoncé en mai 2009 la création d'une AMP de 35.000 km² (Parc national marin de la Mer de Savu) visant un double objectif original : sanctuariser une zone pour les mammifères marins tout en servant d'outil pour une gestion durable des pêches au profit des populations locales. Un plan de gestion du parc est cours d'élaboration.

Mexique – La première AMP de haute mer vient d'être désignée en juin 2009 au large de la côte Pacifique du pays (Golfe de Californie et Ride Pacifique orientale). Cette AMP a pour but de protéger les habitats benthiques fragiles de ces sources hydrothermales tandis que les eaux de surface restent ouvertes à la pêche. Par ailleurs, le gouvernement mexicain a annoncé le même jour la création de 2 autres AMP : l'aire de protection de la faune et de la flore du système récifal Lobos-Tuxpan (306 km²) ainsi que la réserve de biosphère des requins-baleines sur le plateau du Yucatan (1460 km²).

Brésil – Le gouvernement, en réponse à des demandes émanant des communautés locales, a annoncé en juin 2009 la désignation de deux nouvelles « extractive reserves » marines destinées à l'exploitation durable des ressources naturelles. Il s'agit de la Cassuruba Marine Extractive Reserve (1007 km²) ainsi que de la Prainha do Canto Verde Marine Extractive Reserve (252 km²).

Patrimoine mondial – Alors que la mer de Wadden (Allemagne / Pays-Bas) vient d'être inscrite sur la liste des biens du Patrimoine mondial, la Barrière de corail de Belize (Belize) a été reléguée sur la liste du Patrimoine mondial en péril. Le parc national des Galapagos (Equateur) est quant à lui maintenu sur cette liste.

Le second Congrès Mondial sur les aires marines protégées (IMPAC2) s'achève à Washington

Ce congrès a réuni du 21 au 24 mai 2009 près de 1000 participants autour de quatre thèmes prioritaires : le changement climatique, l'interface terre-mer, la gestion intégrée (ou approche écosystémique de la gestion), la pauvreté et la mondialisation. L'Agence des aires marines protégées et l'association MEDPAN étaient notamment présentes.

L'Agence des aires marines protégées a annoncé la tenue en 2013 du 3^{ème} congrès mondial des aires marines protégées à Marseille qui prendra donc le relais de Geelong (Australie, 2005) et de Washington (USA, 2009). Le Livre Bleu du Grenelle prévoit que la France soutiendra l'organisation de ce congrès (engagement 13.e.).

ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

Une directive visant à sanctionner plus sévèrement les rejets de substances polluantes des navires en mer

Le Parlement européen a adopté le 5 mai 2009 une 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) qui obligera les Etats membres à considérer les cas sérieux de pollution comme des actes criminels. Le type et le niveau de sanction seront définis par chaque Etat membre. Le retard dans

l'adoption de cette directive était lié à un problème concernant l'application du droit pénal résolu par un arrêt de la CJCE qui a considéré que « *la Communauté pouvait demander aux Etats membres d'appliquer des sanctions pénales dans le domaine des transports* » (arrêt du 13 septembre 2005).



Jurisprudence

Jurisprudence nationale

Erika - Conseil d'Etat, 10 avril 2009, commune de Batz-sur-mer

Dans son arrêt du 17 décembre 2008, la Cour de cassation avait considéré, au visa de L. 541-2 du code de l'environnement, que la société TOTAL était responsable, suite au naufrage de l'Erika, de la pollution en résultant. Le Conseil d'Etat, pour sa part, vient de retenir que la société TOTAL n'était pas tenue de procéder à la dépollution des déchets. En effet, la Haute juridiction a estimé que le producteur d'un produit générateur de déchets n'était pas tenu de procéder aux opérations matérielles de dépollution, et que peu importait que son comportement ait ou non contribué à la survenance du sinistre. La juridiction administrative fonde sa décision sur l'interprétation donnée par la CJCE à la directive 75/442 (CJCE, 24 juin 2008, affaire C-188/07, Commune de Mesquer c. Total France SA, Total International Ltd) : la commune de Batz-sur-Mer n'était pas fondée à se plaindre de ce que l'arrêté municipal du 18 février 2000 ait été annulé par le tribunal administratif de Nantes en tant qu'il mettait la société Total en demeure d'éliminer ou de faire éliminer les résidus d'hydrocarbures provenant des cuves de l'Erika.

La même société TOTAL a par ailleurs été mise en examen le 12 mars 2009 dans le cadre de l'enquête sur la pollution de l'estuaire de la Loire après une fuite le 16 mars 2008 à la raffinerie de Donges de 500 tonnes de fioul dont 180 tonnes ont été déversés dans le milieu marin. Quant au procès en appel de la marée noire, il débutera le 5 octobre prochain devant la Cour d'appel de Paris pour s'achever environ 2 mois plus tard.

Jurisprudence communautaire

Évaluation des incidences de projets sur l'environnement

Directive 85/337/CEE et Directive 2003/35/CE, Commission c/ Irlande C-427/07-16 juillet 2009 - La CJCE sanctionne, après d'autres Etats, l'Irlande pour manquement aux obligations énoncées en matière d'évaluation des incidences et de participation du public. Cette décision confirme à nouveau la volonté pour la Commission d'articuler, conformément à l'esprit des textes, l'évaluation des incidences et la participation du public.

Responsabilité environnementale

CJCE - Commission c / Royaume-Uni (Affaire C-417/08) - 18 juin 2009 – CJCE Commission c / République d'Autriche- (Affaire C-422/08) du 19 mai 2009 – CJCE Commission / République hellénique (Affaire C-368/08) : la CJCE opère en deux mois un « tir groupé » contre les Etats qui n'ont pas transposé la directive de 2004 sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux.