

Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N° 9, décembre 2010

DOSSIER DU MOIS

Conception /
réalisation

Sébastien MABILE

Avocat associé
Docteur en droit
smabile@lysias.fr

Raphaël ROMI

Avocat associé
Professeur agrégé
Doyen honoraire de la
Faculté de droit de Nantes
rromi@lysias.fr



www.espaces-naturels.fr



www.aires-marines.fr



www.lysias-avocats.com

Codification du droit de la pêche maritime et aires marines protégées

L'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 a créé un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine, modifiant dans le même temps le nom de ce code, devenu « code rural et de la pêche maritime ».

Pour l'essentiel, cette codification consiste à intégrer au sein de la partie législative du code rural les dispositions du décret de 1852 sur la pêche maritime, texte lui-même à valeur législative malgré son appellation trompeuse.

L'article L.921-10 du code rural et de la pêche maritime prévoit maintenant explicitement que les activités de pêche sont soumises aux dispositions relatives aux habitats naturels contenues dans le code de l'environnement, et notamment à celles concernant les parcs nationaux, les réserves naturelles, les parcs naturels marins et les sites Natura 2000. L'articulation du droit de la pêche vers le droit de l'environnement est maintenant explicite, ce qui n'était pas le cas auparavant. Cette nouvelle disposition est donc bienvenue.

Le Titre IV du nouveau Livre IX relatif à la pêche maritime est relatif aux contrôles et aux sanctions. C'est dans ce domaine que la clarification, l'harmonisation et le regroupement des textes étaient peut-être le plus souhaitable. Il distingue utilement les opérations qui relèvent de la police administrative des pêches (opérations de contrôle en dehors de toute infraction constatée) de celles qui relèvent de la police judiciaire (recherche des auteurs d'une infraction et constatation de celle-ci une fois commise).

Les agents assermentés des parcs nationaux, des réserves naturelles et des parcs naturels marins sont considérés, dans l'exercice de leurs fonctions, comme des agents chargés de la police des pêches (article L.942-1 II).

Pour les opérations de police administrative, le code n'opère aucune distinction entre les différents corps d'agents chargés de la police des pêches et les agents de l'environnement conservent l'ensemble de leurs prérogatives : donner l'ordre à un navire de stopper, relever son matériel de pêche et procéder notamment à un examen des prises.

C'est en revanche en matière de police judiciaire que les compétences des agents des parcs et réserves ont évolué. Si le code rural et des pêches maritimes limite les pouvoirs qui leur sont accordés en ne les visant pas parmi

les agents susceptibles de disposer de pouvoirs de police étendus, c'est logiquement le code de l'environnement qui leur confère ces compétences.

Les articles L.331-19 (parcs nationaux), L.332-22 (réserves naturelles) et L.334-6 (parcs naturels marins) du code de l'environnement modifiés par la loi du 27 juillet 2010 précisent qu'en « *tant qu'agents chargés de la police des pêches, [ils] disposent pour effectuer les contrôles des prérogatives prévues aux articles L. 942-5, L. 942-6 et L. 943-1 du code rural et de la pêche maritime* ».

Auparavant, le même article faisait seulement référence à l'article 14 du décret de 1852 qui les autorisaient à stopper un navire, relever le matériel de pêche et conduire le navire au port désigné par l'autorité maritime, avec l'accord de son capitaine.

Les dispositions du code rural et de la pêche maritime visées par le code de l'environnement autorisent donc aujourd'hui les agents des parcs et réserves à :

- faire procéder au déroutement d'un navire vers le port désigné par l'autorité maritime en vue des contrôles, et ce, sans avoir à recueillir au préalable l'accord de son capitaine comme auparavant ;
- recueillir l'observation de toute personne susceptible d'apporter des éléments utiles, alors que les agents des parcs et réserves ne peuvent dans leurs procès-verbaux mentionner que ce qu'ils ont personnellement vu, entendu ou constaté ;
- procéder à des prélèvements aux fins d'analyse, notamment sur les poissons ;
- enfin, et même si nous estimions que les textes précédents l'autorisaient implicitement (cf : veille n°6, février 2010), il est maintenant expressément prévu que les agents des parcs et réserves peuvent procéder à l'appréhension de tout matériel (filets, équipements de plongée ou de pêche) ainsi que des navires ayant servi à pêcher en infraction en vue de leur remise à l'autorité compétente. Les filets et instruments de pêche prohibés peuvent également être appréhendés systématiquement. Rappelons que l'appréhension est l'acte préalable à une éventuelle saisie.

Une lecture rapide du nouveau livre relatif à la pêche maritime du code rural et de la pêche maritime laisserait donc supposer que les agents des parcs et réserves perdent certaines de leurs prérogatives en matière de police des pêches.

Il n'en est rien puisque le code de l'environnement, dans une logique de codification bien comprise, étend et précise leurs pouvoirs en matière de recherche et de constatation des infractions, leur accordant des compétences quasi similaires, dans les limites de leur parc ou réserve, aux autres agents de la police des pêches.

Nouveaux textes

ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Décret n° 2010-1443 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023137259&fastPos=1&fastReqId=365022761&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Le site du colloque 2010 des aires marines protégées :

www.colloque2010-aires-marines.com

Remaniement ministériel : où va la mer ?

Une inquiétude est née dans les jours qui ont suivi le remaniement ministériel de novembre 2010 : le ministère de l'Ecologie ne serait plus chargé de la mer... Le décret du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement confirme bien que la mer reste dans les attributions de ce ministère. Il prévoit que « *Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, (...) et de la mer, à l'exception de la pêche maritime, des cultures marines et de la construction et de la réparation navales* ». Ce texte précise ses domaines d'attributions : « *VI. — Au titre de la mer, il exerce notamment les attributions relatives aux transports maritimes et à la marine marchande, à la plaisance et aux activités nautiques, aux ports, au littoral et au domaine public maritime, à la sécurité, à la navigation, à la formation et, sous réserve de celles dévolues au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, aux gens de mer. Il suit les questions sociales dans le domaine maritime.* »

Colloque national des aires marines protégées

Le 2^{ème} colloque national des aires marines protégées, organisé par l'Agence des aires marines protégées en partenariat avec le comité français de l'UICN s'est déroulé du 15 au 17 novembre 2010 à La Rochelle. Pour chacune des façades maritimes, les initiatives en matière de création et de gestion d'aires marines protégées ont été présentées, une place particulière ayant été accordée aux départements et collectivités d'outre-mer, quasiment toutes représentées. Des ateliers thématiques ont enfin permis de riches échanges entre les participants, notamment en vue de la révision de la stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées adoptée le 20 novembre 2007.

Pacifique - Polynésie / Nouvelle-Calédonie : vers la création des conservatoires d'espaces naturels

La Nouvelle-Calédonie entend se doter très prochainement d'un conservatoire des espaces naturels établi sous la forme de Groupement d'intérêt public (GIP) qui aura notamment pour mission de coordonner la gestion des biens désignés au titre de la Convention de l'UNESCO pour le Patrimoine mondial.

De l'autre côté du Pacifique, le projet de création d'un Conservatoire Polynésien des Espaces Gérés avance progressivement en Polynésie. Cette structure, qui devrait également être établie sous la forme d'un GIP disposerait de large compétences en matière d'aires protégées – y compris marines – et de politique d'acquisitions foncières de terrains littoraux. L'Agence des aires marines protégées et le Conservatoire du Littoral devraient tous deux participer, au côté du Pays, à cette nouvelle structure.

Caraïbes - Martinique – L'interdiction de pêche en raison de la contamination par la chlordécone étendue

Par arrêté préfectoral en date du 7 octobre 2010 réglementant la pêche dans les zones impactées par la chlordécone, l'interdiction de pêche en Martinique a été étendue à de nouvelles zones. La chlordécone est un insecticide autorisé jusqu'en 1993 aux Antilles françaises largement utilisé par les producteurs de bananes, et dont les effets toxiques – connus depuis longtemps – commencent à engendrer leurs premières conséquences économiques graves. Dans le cadre du Plan chlordécone, l'Etat a mené depuis 2008 un plan de surveillance des produits de la mer qui a mis en évidence la contamination de certaines espèces côtières (9 espèces de poissons et crustacés parmi lesquelles la langouste blanche, le Tilapia ou la crevette). Un premier arrêté d'interdiction de la pêche avait été pris le 22 septembre 2009. Ce nouveau texte vient le compléter en délimitant précisément les zones côtières interdites à la pêche : fond de baie du François à la Baie du Simon, fond de baie du Robert, fond de baie du Galion, fond de baie de Fort-de-France et parties de la bande côtière atlantique jusqu'à l'isobathe des 20 ou 30 mètres.

Caraïbes – Saint-Barthélemy – Un PTOM au 1^{er} janvier 2012

Le Conseil européen a adopté le changement de statut européen de l'île de Saint-Barthélemy qui cessera d'être une région ultrapériphérique de l'Union pour devenir, à compter du 1^{er} janvier 2012, un pays et territoire d'outre-mer associé, au même titre que la Polynésie par exemple. Ce nouveau statut européen permettra à la collectivité de s'écarter davantage des normes européennes applicables.

Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion – Servitude de passage sur le littoral

La loi « littoral » de 1976 avait introduit en droit interne le principe d'une servitude de passage des piétons sur les propriétés privées du littoral. Cependant, ce texte n'était applicable qu'en métropole. Par décret en date du 28 octobre 2010, cette servitude de passage a enfin été étendue aux départements d'outre-mer, avec certaines adaptations : par exemple, elle ne pourra pas s'appliquer aux habitations construites avant le 1^{er} août 2010 et situées à moins de 10 mètres du rivage.

Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022971894&fastPos=5&fastReqId=192576912&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

Convention sur la diversité biologique – Les avancées de la Conférence de Nagoya pour la biodiversité marine et côtière

Les avancées de la conférence de Nagoya sont sans doute en deçà des attentes et des urgences : les Etats ont peiné à se mettre d'accord sur un texte de portée faible et de contenu prudent. Au moins l'ont-ils fait, ce qui permet d'espérer le perfectionnement de la régulation internationale des ressources génétiques. Réaffirmant leur engagement pour un partage équitable des ressources génétiques, ils ont adopté un plan de protection de la biodiversité et le principe d'un mécanisme financier.

Le « protocole de Nagoya », qui entrera en vigueur dès 2012, est un « Protocole pour l'accès et le partage des avantages tirés de l'exploitation des ressources génétiques » (dit « protocole APA »). Il prévoit un droit de consentement des Etats à l'exploitation de leurs ressources, un droit de préservation de leurs savoirs traditionnels et un partage des avantages par le jeu d'un centre de partage des ressources. Le principe d'un mécanisme financier a été acté, mais aucun accord complet n'a pu être trouvé sur les sommes qui lui seraient allouées ni sur son fonctionnement. Le plan

Le site de la 10^{ème} réunion des Parties à la Convention sur la biodiversité : <http://www.cbd.int/cop10>

stratégique de préservation de la biodiversité adopté énonce 20 caps à atteindre d'ici 2020. Il prévoit par exemple un objectif de restauration de 15% des habitats dégradés, un objectif de la préservation de 17% des habitats terrestres, une affectation de 10% d'aires maritimes au rang de zones protégées et le filtrage des subventions pour que celles-ci ne portent pas atteinte à la biodiversité. Cependant, ce plan n'a aucune force contraignante pour les Etats. Enfin, les Etats ont fait appel à l'Assemblée générale des Nations-Unies et à l'ONU pour que soit enfin créé « l'IPBES » (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), afin de mettre au service de la biodiversité les méthodes et savoir-faires développés en matière climatique au travers de la mise en place et du fonctionnement du GIEC.

Caraïbes – Création du Sanctuaire Agoa pour la protection des mammifères marins

Le site du Sanctuaire

Agoa :

www.agoa.fr

Le site du CAR/SPAW :

www.car-spaw-rac.org

Lors de la sixième réunion des Parties contractantes au Protocole SPAW (Specially Protected Areas and Wildlife) pour la protection de la région Caraïbes, qui s'est tenue à Montego-Bay (Jamaïque) du 5 au 9 octobre 2010, la délégation française a annoncé la création du Sanctuaire Agoa pour la protection des mammifères marins. Ce sanctuaire d'une superficie de 138.000 km², le premier du genre dans la région, s'étend à la mer territoriale et la zone économique exclusive de l'ensemble des territoires français des Antilles. Pour le moment dépourvu de statut juridique propre, des mesures de gestion spécifiques et adaptées devraient cependant être prochainement adoptées. Ce sanctuaire a également vocation à s'étendre à l'avenir aux eaux des autres Etats riverains de la Caraïbe.

Pacifique – Chili : une nouvelle réserve intégrale de 150.000 km²

Participant au mouvement mondial de désignation de nouvelles aires marines protégées de très vastes superficies, le Chili vient d'annoncer en octobre 2010 la création d'une réserve marine autour de l'île de Sala y Gomez dans l'océan Pacifique, où toute capture d'espèces marines est interdite. D'une superficie de 150.000 km², cette réserve marine permet de multiplier par 100 la superficie totale des aires marines protégées du pays, portant à 4,41% le taux des eaux nationales placées sous protection.

Océan Indien – Seychelles : la première aire marine protégée « décarbonée »

L'existence de la réserve spéciale de Cousin Island, située aux Seychelles, constitue un argument de choix pour les touristes, essentiellement européens, se rendant dans ces îles. Conscients de l'impact de la gestion de la réserve et de ces séjours en matière d'émissions de gaz à effets de serre, les gestionnaires de la réserve se sont engagés dans une démarche originale visant à compenser leurs émissions ainsi que celles de leurs visiteurs. Ils ont calculé que la forêt de Cousin Island ne suffisait pas à absorber l'ensemble de ces émissions. Aussi, les gestionnaires de la réserve s'engagent-ils dans une démarche de compensation en finançant des projets de séquestration de carbone, notamment au Soudan.

Pêche – Thon rouge : les quotas stables en 2011, en forte baisse pour les pêcheurs français

C'est le 27 novembre 2010 que s'est achevée à Paris la 17^{ème} réunion extraordinaire de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA/ICCAT), regroupant 48 Etats membres. Malgré les appels de différentes ONG pour réduire par deux les quotas autorisés (de 13.500 tonnes à 6.000 tonnes), les membres de l'ICCAT n'ont réduit que de manière très marginale le quota de poissons susceptibles d'être pêchés qui

sera donc de 12.900 tonnes en 2011 pour la zone Atlantique Est et Méditerranée. Ils ont suivi les recommandations du Comité permanent sur la recherche et les statistiques qui estimaient que le statu quo permettrait de parvenir à 63% de chances de rétablissement de l'espèce d'ici 2022. Les ONG estimaient que ces chiffres ne prenaient pas en compte la pêche illégale, obstruant ainsi les perspectives de rétablissement des stocks de thons rouges. La France plaidait quant à elle pour un maintien du quota à 13.500 tonnes, en conflit avec la position de la Commission qui souhaitait sa réduction. Finalement, les pêcheurs français seront autorisés à pêcher en 2011 seulement 1.000 tonnes de thon rouge (soit moitié moins qu'en 2010), remboursant ainsi 1.500 tonnes par an, « dette » issue du dépassement des quotas ces dernières années.

ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

Atlantique – OSPAR : désignation des premières aires marines protégées en haute mer

Réunis à Bergen en Norvège du 23 au 24 septembre 2010, les représentants des 15 Etats européens membres de la commission OSPAR pour la protection de l'Atlantique du Nord-est ont officialisé la désignation de 6 aires marines protégées de haute mer visant à protéger notamment des monts sous-marins situés sur la partie nord de la dorsale médio-atlantique. Ces nouvelles aires marines totalisent une superficie de 285.000 km². Si aucune mesure complémentaire visant à réguler les usages n'a encore été adoptée, l'interdiction future de la pêche sur ces zones ne semble pas exclue. Cette initiative constitue une première mondiale au sein d'une convention pour la protection des mers régionales et une contribution importante à la protection des espaces marins situés au-delà des zones sous juridictions nationales.

Pêche et milieu marin : bon état écologique des eaux marines

La Commission européenne, par application de la directive 2008/56 établissant un cadre communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, réactualise ses « critères et normes méthodologiques applicables au bon état écologique » (décision du 1^{er} septembre 2010, 2010/477). Elle tient notamment compte dans cette réactualisation des conséquences du changement climatique.

Gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée

Par décision du Conseil en date du 13 septembre 2010, l'Union européenne est devenue Partie au Protocole à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée, signé à Madrid le 21 janvier 2008. Cette cinquième ratification – après celles de la France, de l'Albanie, de l'Espagne et de la Slovénie – laisse espérer une mise en œuvre prochaine, le texte prévoyant qu'il entrera en vigueur après 6 ratifications (sur 14 signataires).

Communiqué de presse
de la Commission OSPAR
http://www.ospar.org/content/news_detail.asp?menu=00600725000000_000013_000000

Jurisprudence

Jurisprudence nationale

L'arrêt de la Cour de Cassation du 1^{er} juin 2010 :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000022394440&fastReqId=315150618&fastPos=1>

Élément moral d'une infraction de protection des espèces

La Cour de Cassation (Chambre criminelle, 1^{er} juin 2010, n° 09-87-159), à propos de l'affaire de l'ours Cannelle, tué par un chasseur dans le massif des Pyrénées le 1^{er} novembre 2004, a énoncé que l'imprudence suffit à caractériser l'élément moral du délit de destruction d'un animal protégé.

T.A. Rennes - Ordonnance de référé 29 avril 2010, Association Sémaphore

Le juge des référés du Tribunal administratif de Rennes (n°1001705) estime qu'une course de bateaux à moteurs rapides à proximité du golfe du Morbihan, proche d'un milieu marin classé au titre de la directive habitats – manifestation simplement soumise à déclaration et non expressément soumise par les textes français, à l'époque, à une obligation d'évaluation d'incidences – ne peut se faire sans évaluation préalable des incidences en raison de l'influence de la course sur les sternes en période de reproduction. Cette décision est intéressante, même si le décret n°2010-365 soumet à évaluation ces manifestations depuis le 1^{er} août 2010. En effet, elle confirme que les dispositions de la directive relatives aux évaluations d'incidences sont suffisamment claires et « inconditionnelles » pour être directement invocables devant le juge national dans des hypothèses d'incidences non couvertes encore par une obligation nationale.

CE, 20 octobre 2010, Groupe Pizzorno environnement et autres – Contrôle de la création d'une réserve naturelle

Dans un arrêt du 20 octobre 2010 (n° 331078, 331079 et 331092), le Conseil d'Etat confirme le décret de création de la réserve naturelle de la Plaine des Maures en exerçant un contrôle étendu sur le périmètre de cette réserve. Il confirme que l'acte de création d'une réserve naturelle nationale n'a pas à être précédé d'une évaluation d'incidences Natura 2000 au sens de l'article L.414-4 du code de l'environnement.