

Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°13, décembre 2011

DOSSIER DU MOIS

Conception / réalisation

Sébastien MABILE

Avocat associé
Docteur en droit
smabile@lysias.fr

Atelier technique des
ESPACES NATURELS

www.espaces-naturels.fr



www.aires-marines.fr



www.lysias-avocats.com

La réforme de l'administration des affaires maritimes

L'administration des affaires maritimes a vécu ces derniers temps d'importants changements, modifiant profondément les modalités de l'action de l'Etat en mer.

Cette administration était précédemment organisée entre Directions régionales des affaires maritimes (DRAM) – au nombre de 14, dont 10 en métropole – Directions départementales ou interdépartementales des affaires maritimes (DDAM ou DIAM), et services des affaires maritimes dans les collectivités d'outre-mer. Les missions des Directions interrégionales étaient alors définies par le décret n°97-156 du 19 février 1997 portant organisation des services déconcentrés des affaires maritimes.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer a modifié cette organisation des services déconcentrés des affaires maritimes. Désormais, quatre Directions interrégionales de la mer (DIRM) en métropole (Le Havre, Nantes, Bordeaux, Marseille) ont remplacé les DRAM, en intégrant également certains des services des DDAM. Les dispositions de ce décret ont pris effet à compter des différentes nominations des Directeurs interrégionaux de la mer, lesquelles sont intervenues entre le 30 août 2010 et le 10 juin 2011.

Les DIRM sont placées sous l'autorité de chaque Préfet de région, compétent en matière de protection de l'environnement et de pêches maritimes, du Préfet maritime de façade, compétent en matière d'ordre public en mer, de sécurité de la navigation et de lutte contre la pollution et du Préfet de zone, compétent en matière de défense. Leur rôle est « *de conduire les politiques de l'Etat en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources marines et de régulation des activités maritimes et de coordonner, en veillant à leur cohérence, les politiques de régulation des activités exercées en mer et sur le littoral, à l'exclusion de celles relevant de la défense et de la sécurité nationales et du commerce extérieur ;* »

Il s'agit donc d'un rôle de coordination, y compris en matière de protection de l'environnement. A ce titre, les DIRM collaborent notamment avec les DREAL, l'Agence des aires marines protégées ou tout autre service de l'Etat compétent. Elles intègrent les centres de stockage POLMAR et assurent une importante mission en matière de sécurité maritime : contrôle de la sécurité des navires, formation des gens de mer, signalisation maritime (phares et balises) et organisation des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Ces derniers assurent une mission de coordination des moyens de l'Etat à la mer et de contrôle en mer.

Les agents des aires marines protégées, lorsqu'ils effectuent des missions de surveillance et de contrôle en mer, sont donc tenus d'en informer le CROSS avec lequel ils maintiennent un contact étroit. C'est au CROSS que sont signalées l'ensemble des infractions constatées et que sont adressées les demandes de déroutement en matière de police des pêches. Le CROSS assure alors un rôle de coordination en informant la DIRM de ces opérations de contrôle, mais également et surtout les nouvelles délégations à la mer et au littoral (DML), constituées au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), des DDAM et des services maritimes des anciennes DDE.

Les DML, au sein des DDTM, assurent une mission de service public de proximité, intégrant les problématiques de gestion et d'occupation du domaine public maritime (autrefois confiées aux services maritimes des DDE), d'aménagement de la mer et du littoral (balisage, mouillages), de gens de mer et de contrôle des pêches à travers les Unités Contrôle Police (UCP) qui remplacent les Unités littorales des affaires maritimes (ULAM). C'est donc avec ces dernières que les agents des aires marines protégées sont susceptibles de collaborer en matière de police des pêches.

Cette réorganisation, pensée dans un souci de rationalisation et de réduction des moyens de l'administration chargée de la mer, n'a pour le moment pas impacté des départements d'outre-mer qui restent régis par les directions régionales et départementales des affaires maritimes. Elle marque en métropole une évolution de l'administration des Affaires maritimes, dont la création remonte à l'Ordonnance de la Marine de Colbert en 1681. Ce texte reposait sur une interpénétration du militaire et du civil qui a caractérisé jusqu'à aujourd'hui cette administration unique en son genre. Faut-il se réjouir d'une réforme qui banalise l'administration de la mer ou regretter qu'il soit mis progressivement fin à une administration propre au monde de la mer ?

Toujours est-il que les conséquences de cette réorganisation n'ont peut-être pas toutes été pleinement appréhendées. Ainsi, les infractions à la police des eaux et des rades, pour lesquelles les agents des aires marines protégées sont commissionnés, relèvent de la compétence d'une juridiction spécifique, les tribunaux maritimes commerciaux, prévue aux articles 88 et suivants du code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Or, la réorganisation de l'administration maritime ne permet plus de composer ces juridictions, et par conséquent, de poursuivre les prévenus d'infractions à la police des eaux et des rades.

C'est la raison pour laquelle le gouvernement a été autorisé, par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit, à « *rationaliser et moderniser l'implantation, l'organisation, le fonctionnement, la composition et les règles de procédure et de compétence des tribunaux maritimes commerciaux* » et à « *définir la notion d'infraction maritime et préciser certaines incriminations* » (article 199). Cette habilitation relevant des dispositions de l'article 38 de la Constitution, ces mesures devraient intervenir par voie d'ordonnance. La réforme de l'administration chargée de la mer va donc s'accompagner d'une réforme des infractions maritimes et d'une refonte du code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

Actualités juridiques

ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Création du parc naturel marin du Golfe du Lion et premier bilan de la stratégie nationale de création d'aires marines protégées

Après la création des parcs d'Iroise en 2007 et de Mayotte en 2010, c'est au tour du Golfe du Lion devenir le 3^{ème} parc naturel marin. Le décret du 11 octobre 2011 définit un périmètre de 4.019 km² au large des côtes de l'Aude et des Pyrénées Orientales, s'étendant bien au-delà des limites des eaux territoriales, afin d'inclure des canyons riches en biodiversité. Il institue également un conseil de gestion de 60 membres, et précise les 8 orientations de gestion du parc. La dernière d'entre elles appréhende la spécificité transfrontalière de ce nouveau parc naturel marin en prévoyant « *d'envisager une coopération avec l'Espagne en vue d'une protection et d'une gestion commune du milieu marin et du développement durable des activités maritimes* ».

Lors de son inauguration, la Ministre chargée de l'Ecologie, Mme Kosciusko-Morizet, a dressé un premier bilan de la stratégie française de création d'aires marines protégées en annonçant qu'avec la création de ce nouveau parc, près de 10% des espaces maritimes métropolitains étaient maintenant protégés. Au niveau international, cet objectif de 10% d'aires marines protégées initialement prévu pour 2012 a été repoussé fin 2010, lors de la Conférence de Nagoya, à l'échéance de 2020. Alors que la France revendique 10% de ses espaces maritimes métropolitains protégés, seulement 1,17% le sont au niveau mondial. Ce succès français doit cependant être tempéré par les difficultés de création d'aires marines protégées dans les collectivités ultramarines, puisqu'en les intégrant, seulement 1,8% des espaces maritimes français sont protégés.

Méditerranée - Fin de l'enquête publique sur le projet de parc national des Calanques

L'enquête publique sur le projet de parc national des Calanques s'est achevée le 17 novembre 2011. Elle a permis de confirmer le fort intérêt que suscite ce projet, puisque le cap du millier de contributions a été dépassé. Les conclusions de la Commission d'enquête publique devraient être connues avant Noël. Le premier bilan de la consultation institutionnelle est positif, avec un taux de 55% de réponses et une tendance marquée d'avis favorables au projet. L'assemblée générale du Groupement d'Intérêt Public des Calanques devrait ensuite adopter à la mi-janvier 2012 une 4^{ème} version de la Charte en vue de l'adoption du décret de création au printemps 2012.

Atlantique – Lancement de l'enquête publique sur le projet de parc naturel marin sur le bassin d'Arcachon

L'enquête publique sur le projet de parc naturel marin sur le bassin d'Arcachon et son ouvert sera lancée à partir du 26 décembre prochain. Le projet soumis à enquête concerne un périmètre de 420 km² et 127 km de linéaire côtier, entre les départements de la Gironde et des Landes. La protection de la biodiversité lagunaire et des marais maritimes, et la durabilité d'usages nombreux et variés (pêche et conchyliculture, loisirs nautiques...) constituent des spécificités fortes de ce projet de parc. L'enquête publique se clôturera le 2 février 2012.

Décret n°2011-1269 du 11 octobre 2011 portant création du parc naturel marin du Golfe du Lion : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024662974>

Le site du GIP des Calanques : <http://www.gipcalanques.fr/>

Le projet de PNM du bassin d'Arcachon et de son ouvert : <http://www.aires-marines.fr/arcachon>

Le projet de décret de parc naturel marin des Glorieuses :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Projet-de-decret-de-creation-du.html>

L'analyse Stratégique Régionale de la Corse :

http://www.aires-marines.fr/images/stories/evenement/Projet_ASR_Corse_VF_bd.pdf

Circulaire du 17 octobre 2011 relative à la mise en œuvre du décret n° 2011-492 relatif au plan d'action pour le milieu marin :

http://circulaires.gouv.fr/pdf/2011/11/cir_34018.pdf

Arrêté du 15 septembre 2011 fixant la liste des organismes représentés au sein du Conseil national de la mer et des littoraux :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024577513&dateTexte=&categorieLien=id>

Océan Indien – Consultation sur le projet de décret de parc naturel marin des Glorieuses

Du 16 novembre au 7 décembre 2011, le ministère chargé de l'Ecologie a procédé à une consultation sur le projet de décret de parc naturel marin des Glorieuses, archipel des Iles Eparses de l'Océan Indien qui relève, depuis la loi du 21 février 2007, des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). Depuis 1973, les Glorieuses sont occupées par un détachement militaire qui permet à la France de revendiquer une zone économique exclusive de 200 milles. Largement préservé des activités humaines, l'archipel des Glorieuses abrite une biodiversité riche et abondante. Le projet de décret organise une nouvelle gouvernance à travers la création d'un conseil de gestion de 20 membres associant représentants de l'Etat, de professionnels, d'associations de protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées et le président du conseil de gestion du parc naturel marin de Mayotte. Ce projet complètera ainsi le réseau français des aires marines protégées de l'Océan Indien et contribuera à la préservation d'un patrimoine naturel, récemment ouvert aux visiteurs, mais dont la pêche reste l'activité économique principale.

Méditerranée - Validation de l'Analyse Stratégique Régionale (ASR) de la Corse

Sous l'autorité de la Préfecture maritime de Méditerranée, des Préfectures de Corse-du-Sud et de Haute-Corse et de la Collectivité Territoriale de Corse, a été engagée en 2008 une analyse stratégique régionale visant à définir une stratégie de création d'aires marines protégées. Ce document, qui sera soumis avant la fin 2011 à l'Assemblée de Corse, prévoit l'extension de la réserve naturelle de Scandola, le renforcement de la coopération transfrontalière entre la réserve des Bouches de Bonifacio et le Parc national de la Maddalena en Sardaigne, la création d'aires marines protégées à vocation halieutique, le renforcement de la gestion des sites Natura 2000 et la mise à l'étude d'un projet de parc naturel marin au nord de l'île, dans une zone englobant les Agriates et le Cap Corse.

Mise en œuvre du plan d'action pour le milieu marin

La Ministre chargée de l'Ecologie a publié le 17 octobre 2011 une circulaire visant à préciser les modalités de mise en œuvre du décret du 5 mai 2011 relatif au plan d'action pour le milieu marin, lequel achève la transposition de la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 dite directive-cadre « stratégie pour le milieu marin ». Cette dernière a pour objectif de réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin des Etats membres, au plus tard en 2020. La circulaire précise notamment la description et le calendrier des tâches à réaliser dans chacune des 4 sous-régions marines que sont la Manche – mer du Nord, les « mers celtiques », le golfe de Gascogne et la Méditerranée.

La composition du Conseil national de la mer et des littoraux précisée

Par arrêté en date du 15 septembre 2011, les ministres chargés de l'Ecologie et de la pêche ont précisé la liste des organismes composant les quatre collègues (établissements publics, entreprises, organisations syndicales de salariés, associations et fondations) du Conseil national de la mer et des littoraux.

Lignes directrices de l'UICN sur la législation des aires protégées : <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-081.pdf>

Proposition de décision du Conseil relative à l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0690:FIN:FR:HTML>

ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

Juridique – Nouvelle édition des lignes directrices de l'UICN pour la législation relative aux aires protégées

L'UICN vient de publier ses nouvelles lignes directrices pour la législation relative aux aires protégées qui comportent d'importants développements spécifiques aux aires marines protégées et aux contraintes qu'elles supposent en termes de gestion. Les principales sources juridiques internationales sont évoquées.

Antarctique - Vers un réseau d'aires marines protégées

La Commission pour la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique, organisme responsable de la gestion des ressources naturelles du continent, a adopté, lors de sa réunion annuelle en Australie en novembre 2001, un cadre de travail pour la création d'un réseau d'aires marines protégées. Certains membres de la Commission, tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou les Etats-Unis, ont d'ores et déjà proposé de créer de vastes aires marines protégées à l'est du continent et dans la mer de Ross.

ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

La Commission propose l'adhésion de l'Union européenne au protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol

Le 14 octobre 1994, avait été adopté à Madrid le Protocole à la Convention de Barcelone sur la protection de la mer Méditerranée relatif à l'exploration et l'exploitation du fond de la mer, dit « Protocole Off-Shore ». 17 années après sa signature, seulement six Etats l'ont ratifié (Albanie, Tunisie, Maroc, Libye, Chypre et Syrie), dont un seul Etat européen. Ce texte couvre une large gamme d'activités d'exploration et d'exploitation, les exigences en matière d'autorisation, l'enlèvement des installations abandonnées ou désaffectées, l'utilisation et l'enlèvement des substances nuisibles, les exigences en matière de responsabilité et de réparation des dommages ainsi que la coordination avec d'autres parties à la Convention de Barcelone au niveau régional. Il prévoit également des dispositions relatives à la sécurité, aux plans d'intervention d'urgence et à la surveillance continue.

La Méditerranée compte aujourd'hui près de 200 installations de plates-formes off-shore actives, mais les nombreuses campagnes de prospection en cours devraient avoir pour conséquence d'accroître prochainement ce nombre. Or, après la catastrophe du Golfe du Mexique en 2010, les Etats et la Commission ont pris conscience des risques liés à ces activités, notamment dans le cadre de forages profonds. Cette prise de conscience est rendue urgente en Méditerranée qui, par sa nature semi-fermée, se trouve particulièrement exposée.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté le 27 octobre 2011 une proposition relative à l'adhésion de l'Union européenne au Protocole à la Convention de Barcelone relatif aux activités off-shore. Ce texte prévoit qu'une attention particulière doit être portée aux activités d'exploration et d'exploitation menées au sein ou à proximité des aires spécialement protégées désignées par les Parties en vertu du Protocole de Barcelone de 1995. Dès lors que l'Union européenne aura ratifié ce Protocole, il entrera dans l'ordre juridique communautaire, et sera applicable sur le territoire de l'ensemble des Etats membres méditerranéens, nonobstant le fait qu'ils ne

l'aient pas eux-mêmes ratifié.

Enfin, la Commission envisage de renforcer le régime juridique des activités off-shore par l'adoption d'un règlement communautaire sur la sécurisation des activités offshore de prospection, d'exploration et de production de pétrole et de gaz. Ce projet prévoit la création, dans chaque Etat membre, d'autorités indépendantes chargées des évaluations en matière de sécurité des installations des opérateurs. Ces derniers devraient enfin disposer des capacités financières pour prévenir tout risque d'accident et verraient leur responsabilité engagée pour assumer l'entière réparation des dégâts causés à l'environnement.

Jurisprudence

Jurisprudence européenne

Pêche – Tribunal de Première Instance de l'Union Européenne, République française c/ Commission, arrêt du 19 octobre 2011

Le Tribunal de l'Union européenne a confirmé la condamnation de la France à une astreinte record d'un montant de 57,7 millions d'euros. L'origine de ce contentieux est ancienne, puisque la France avait fait l'objet d'une première condamnation de la Cour de Justice en 1991 pour ne pas avoir respecté, de 1984 à 1987, l'ensemble de ses obligations en matière de contrôle des pêches. En 2005, la Cour de Justice avait à nouveau condamné la France pour n'avoir pas pleinement exécuté la décision de 1991. Cette fois-ci, la Cour avait assorti sa condamnation d'une amende de 20 millions d'euros, et d'une astreinte de 57 millions d'euros pour chaque période de 6 mois à compter de l'arrêt pour défaut d'exécution de la décision de 1991. En 2006, lorsque la Commission demande à la France de payer le montant de l'astreinte, la France conteste cette décision devant le Tribunal qui vient confirmer que les manquements constatés en 1991 s'étaient perpétués en 2005 et 2006, rendant le paiement de l'astreinte exigible.

Jurisprudence nationale

Pêche – Tribunal correctionnel de Marseille, 31 octobre 2011

Par un jugement en date du 31 octobre 2011, le tribunal correctionnel de Marseille a condamné deux pêcheurs de thon rouge à 5000 et 3000 euros d'amende pour avoir pêché 700 kilos de thon rouge au moyen de filets dérivants, interdits en Europe depuis 2002. Ces condamnations interviennent alors que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) a constaté, lors de sa réunion de novembre 2011, que la quantité de thons rouges pêchés en Atlantique Est et en Méditerranée a dépassé de 141 % le quota alloué en 2010. Afin de prévenir un tel dépassement au cours des années qui viennent, la CICTA a réaffirmé la nécessité de mettre en place un système électronique de contrôle destiné à remplacer l'utilisation du papier, facteur de fraudes.