

Veille juridique des Aires Marines Protégées

Veille juridique trimestrielle des aires marines protégées N°16, novembre 2012

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

Naufrage de l'Erika : 13 ans de procédures judiciaires et d'avancées juridiques en matière de sécurité maritime

Le 12 décembre 1999, à 6h05 du matin, alors que l'ERIKA, pétrolier battant pavillon maltais, faisait route vers le port de Donges pour se mettre à l'abri, le Commandant signalait la déchirure de la coque, entraînant une voie d'eau au niveau du ballast n°2 tribord et lançait un appel de détresse pour demander l'évacuation de son équipage.

L'équipage a été évacué sain et sauf par des hélicoptères de la Marine nationale aidés par des renforts de la Royal Navy pendant que vers 8 heures 30, le navire s'est ouvert, plié, le pont faisant charnière, et s'est brisé dans la Zone économique exclusive française, à une trentaine de milles au sud de la pointe de Penmarch (Pointe sud du Finistère). La quantité de fioul lourd déversée au moment du naufrage a alors été estimée entre 7 000 et 10 000 tonnes.

Les premiers arrivages de fioul sur la côte ont été observés dans le Finistère sud le 23 décembre, soit 11 jours après l'accident. Des arrivages disséminés se sont poursuivis les jours suivants, atteignant les îles du Morbihan (Groix et Belle-Île) le 25 décembre, et la Vendée, au nord de Noirmoutier, le 27 décembre. Quelques jours plus tard, une couche visqueuse de 5 à 30 cm d'épaisseur recouvrait certaines zones du littoral sur près de 400 km de côtes du littoral atlantique.

Une information judiciaire était alors ouverte du chef de pollution des eaux maritimes. Elle durera 7 ans. En janvier 2008, le Tribunal correctionnel de Paris condamna le propriétaire du navire, son gestionnaire technique, la société de classification et la société TOTAL coupables du délit de pollution. La Cour d'appel de Paris, dans son arrêt du 30 mars 2010 confirma ces condamnations et accordera des indemnités au titre du préjudice écologique à de nombreuses parties civiles, associations et collectivités territoriales.

Dans son arrêt du 25 septembre 2012, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris, déclarant les juridictions françaises compétentes pour juger de cette pollution, et consacrant la notion de préjudice écologique en mettant à la charge des responsables des pollutions, la souillure des côtes et l'empoisonnement du milieu marin.

Parallèlement à ce feuilleton judiciaire, et face au retentissement social de la marée noire, les autorités françaises et européennes ont considérablement renforcé le cadre juridique de prévention des pollutions.

Dès le 21 mars 2000, soit trois mois seulement après le naufrage de l'ERIKA, la Commission européenne présentait au Conseil et au Parlement une Communication sur la sécurité maritime du transport pétrolier. Elle annonçait alors plusieurs propositions d'actions immédiates et futures qui seront mises en œuvre dans les mois et années suivants.

Le « Paquet Erika I » est entré en vigueur le 22 juillet 2003. Il a permis de renforcer le contrôle des navires par l'Etat du port (modification de la directive 95/21/CE), le contrôle des sociétés de classification (directive 2001/105/CE) et d'accélérer le remplacement des pétroliers à simple coque (Règlement (CE) n° 417/2002).

Le « Paquet Erika II » a fait l'objet d'une communication du 6 décembre 2000. Il a permis de compléter les premières mesures du Paquet Erika I par la mise en place d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime (directive n°2002/59/CE du 27 juin 2002), le renforcement des dispositions relatives aux gens de mer (directive 2008/106/CE) et la création d'une Agence européenne de la sécurité maritime (règlement du 27 juin 2002).

Le « Paquet Erika III », adopté par la Commission le 23 novembre 2005, a modifié les directives sur le suivi du trafic (directive 2009/17/CE), sur le contrôle de l'Etat du port (directive 2009/16/CE) et sur les sociétés de classification (règlement 391/2009/CE et la directive 2009/15/CE), a mis en place une obligation d'assurance des propriétaires de navires (directive 2009/20/CE), fixé des mesures sur la qualité de l'Etat du pavillon (directive 2009/21/CE) et modifié la réglementation européenne sur les enquêtes après accident.

Au niveau international, la France s'est associée en juillet 2003 au Royaume-Uni, à l'Irlande, à la Belgique, à l'Espagne et au Portugal pour proposer à l'Organisation Maritime Internationale (OMI) la création d'une Zone marine particulièrement vulnérable (ZMPV) au large des côtes atlantiques européennes, laquelle a été institutionnalisée par l'Assemblée générale de l'OMI en décembre 2004. Cette ZMPV couvre l'ensemble des eaux situées au large des façades françaises Atlantique / Manche, jusqu'au sud du Portugal et de l'Irlande. Les navires transportant du fuel lourd sont tenus, au titre de cette ZMPV entrée en vigueur le 1er juillet 2005, de se signaler 48 heures avant de pénétrer dans la zone. Une seconde ZMPV a été créée en Méditerranée dans le détroit des Bouches-de-Bonifacio le 17 juillet 2011.

Enfin, au niveau national, l'instruction du Premier ministre du 2 avril 2001 fixe les grands principes d'organisation des pouvoirs publics en cas d'accidents maritimes majeurs en prenant en compte les principaux enseignements de la crise de l'Erika. L'instruction Polmar du 4 mars 2002 du Premier ministre, relative à la lutte contre la pollution du milieu marin en détaille les conditions de mise en œuvre.

L'instruction du Premier ministre n° 487 SG Mer du 29 juillet 2004 a pour vocation de fournir le cadre d'un processus garantissant la prise rapide de décisions après une concertation approfondie entre autorités terrestres et maritimes s'appuyant sur un groupe d'experts. Elle vise à transposer en France l'obligation issue de la directive 2002/59/CE relative aux lieux de refuges.

D'autres textes réglementaires sont venus renforcer ce dispositif de contrôle des navires : le décret du 30 décembre 2011 portant organisation de la surveillance de la navigation maritime, le décret du 9 novembre 2011 relatif aux obligations d'assurance générale des navires, le décret du 30 janvier 2012

relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution, et le décret du 2 février 2012 portant désignation des autorités administratives compétentes en matière d'accueil dans les ports des navires ayant besoin d'assistance. Ce dernier texte organise l'intervention de l'Etat pour désigner un « lieu de refuge » et permettre le sauvetage du navire tout en limitant les risques de pollution.

Afin d'étendre sa juridiction en matière de pollutions maritimes en Méditerranée, l'Etat français a créé par décret du 8 janvier 2004 une Zone de Protection Ecologique (ZPE) à laquelle s'est substituée récemment une Zone Economique Exclusive (ZEE) par décret 12 octobre 2012.

Enfin, le législateur a considérablement renforcé les sanctions pénales applicables en adoptant la loi du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants des navires et en mettant en place des juridictions spécialisées situées au Havre, à Brest et à Marseille.

Ces sanctions pénales ont ensuite été aggravées par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux nouvelles formes de criminalité puis par la loi du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale. Ce texte a introduit la possibilité de confiscation des biens du responsable de la pollution et établi des montants d'amendes allant jusqu'à 1 million d'euros et, dans certaines conditions, portés à une somme équivalente à la valeur du navire ou à quatre fois la valeur de la cargaison transportée ou du fret.

Au niveau communautaire, un effort de rapprochement et d'harmonisation des législations des Etats-membres en matière pénale a été mené afin de créer un cadre juridique spécifique commun à l'ensemble des pays de l'Union. La Décision-cadre 2005/667/JAI du 12 juillet 2005 relative au renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires est venue définir le régime des sanctions applicables. En vertu de ce texte, des peines d'emprisonnement (5 à 10 ans maximum) doivent être prévues pour les infractions les plus graves ayant causé des dommages significatifs, et la responsabilité des personnes morales doit pouvoir être engagée lorsqu'une infraction a été commise à son profit par une personne qui exerce un pouvoir de direction ou de représentation au sein de la personne morale, ou lorsqu'il y a eu défaillance en matière de contrôle ou de surveillance.

Le droit de l'environnement se construit de manière empirique, souvent en réaction à des catastrophes. Le naufrage du Torrey-Canyon en 1967 avait permis la signature de la Convention sur la responsabilité pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (dite Convention CLC) dès 1969, puis la création du FIPOL en 1971. Ces textes amorçaient un mouvement de renforcement des règles de prévention des accidents maritimes et de contrôle des navires que les naufrages de l'ERIKA en 1999 puis du PRESTIGE en 2002 ont considérablement renforcé.

L'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation marque donc une nouvelle étape, mais ne peut occulter que le risque reste encore présent au large de nos côtes.

Actualités juridiques

ACTUALITE JURIDIQUE NATIONALE

Conférence environnementale

Le site de la Conférence Environnementale :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-La-conference-environnementale,5900-.html>

Succédant au Grenelle de l'environnement, la première Conférence environnementale s'est tenue au Palais d'Iéna à Paris les 14 et 15 septembre dernier.

Elle réunissait plus d'une centaine d'experts répartis en six collèges : syndicats, employeurs, ONG environnementales, élus, parlementaires, et autres personnes morales. Les débats se sont déroulés autour de 5 tables-rondes dont l'une avait pour thème « Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité », à laquelle participaient les ministres chargés de l'Égalité des territoires, de l'Agriculture et des Outre-mer. En matière d'aires marines protégées, l'article 23 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixait l'objectif de couvrir « 10% des eaux placées sous la souveraineté de l'Etat dans les limites de la mer territoriale, d'ici à 2012 en métropole, et d'ici à 2015 dans les départements d'outre-mer ». En 2012, selon les chiffres de l'AAMP, seuls 2,4% de ces eaux sont en aires marines protégées (contre 0,7% en 2007).

La Conférence environnementale a permis de lancer de nombreux chantiers à venir pour la transition écologique qui s'appuie sur deux piliers : la transition énergétique et la reconquête de la biodiversité.

Le Premier ministre a publié à l'issue de la Conférence une « feuille de route pour la transition écologique » qui liste parmi les chantiers prioritaires celui de la préparation d'une loi-cadre « biodiversité » instituant une agence nationale de la biodiversité et créant notamment des « protections localisées des ressources halieutiques ». Parmi les mesures immédiates annoncées, figure la création du parc marin de « Picardie / Côte d'Opale ». En revanche, les projets de création des parcs naturels marins du bassin d'Arcachon, des Pertuis Charentais et de l'Estuaire de la Gironde ou de Martinique ne sont pas mentionnés.

En matière de gouvernance, la feuille de route prévoit que le Gouvernement procèdera « sans délai » à l'installation du nouveau Conseil national de la mer et des littoraux « dont la composition sera ensuite revue ».

Outre l'ouverture de ces grands chantiers environnementaux, la Conférence environnementale a vocation à se réunir chaque année comme instance de discussions et de concertation.

Méditerranée – création d'une Zone Economique Exclusive

Le décret 2012-1148 :
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026483528&fastPos=1&fastReqId=1872415338&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

Par décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012, la France vient de créer une ZEE au large de sa façade méditerranéenne qui se substitue à la zone de protection écologique instituée le 8 janvier 2004. Déjà en août 2009, M. BORLOO, alors ministre chargé de l'Écologie, annonçait la création prochaine de cette ZEE. Nous nous en faisons l'écho dans le 5^{ème} numéro de cette veille juridique. La ZEE vise à conférer à l'Etat des « *droits souverains pour l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles, biologiques ou non, se trouvant dans les eaux, sur le fond de la mer et dans le sous-sol de la zone considérée* ».

Le site du Parc national des Calanques :
<http://www.calanques-parcnational.fr/>

Le site du Protocole SPAW sur les aires spécialement protégées de la Caraïbe :
<http://www.car-spaw-rac.org/>

La proposition de loi de M. Bruno Retailleau :
<http://www.senat.fr/leg/pl11-546.html>

Le communiqué de presse de l'Agence des aires marines protégées :
<http://www.aires-marines.fr/Actualites/Paul-Giacobbi-nouveau-president-de-l-Agence>

Méditerranée – Parc national des Calanques

Par arrêté du 29 septembre 2012, le Préfet de Région Provence Alpes Côte d'Azur a constaté l'adhésion de trois communes à la Charte du Parc national des Calanques : Marseille, Cassis et La Peine sur Huveaune. L'aire optimale d'adhésion inclut également les communes de Carnoux en Provence, de Roquefort la Bédoule, de Ceyreste et La Ciotat qui n'ont donc pas encore adhéré à la Charte.

Antilles – Quatre sites français reconnus « aires spécialement protégées » au titre du Protocole SPAW

A l'issue de la réunion des Parties contractantes à la Convention de Carthagène pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes qui s'est déroulée du 23 au 25 octobre 2012, quatre aires protégées françaises ont été reconnues comme « aires spécialement protégées » au titre du Protocole SPAW relatif aux aires spécialement protégées et à la faune et la flore. Il s'agit des réserves naturelles de Saint Martin et de Petite-Terre en Guadeloupe, des Etangs lagunaires de Saint Martin, et du Sanctuaire de mammifères marins Agoa. En vertu de l'arrêté du 3 juin 2011 qui inclut dans le champ de compétences de l'Agence des aires marines protégées les aires protégées bénéficiant d'une reconnaissance internationale, le Sanctuaire Agoa devrait donc prochainement devenir une « aire marine protégée » de la compétence de l'AAMP une fois que le conseil d'administration de l'Agence se sera prononcé.

Vers une intégration du préjudice écologique dans le code civil ?

Dans le communiqué de presse qui a suivi la décision de la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 26 septembre 2012, Delphine BATHO, Ministre de l'Écologie, annonçait que « la notion de préjudice écologique, dégagée par la Cour de cassation, doit être intégrée dans notre dispositif législatif. Une mission confiée à un comité de juristes spécialistes du droit de l'environnement sera mise sur pied dans les prochains jours. »

Le 23 mai 2012, M. Bruno RETAILLEAU, déposait au Sénat un projet de loi visant à introduire la notion de préjudice écologique au sein du code civil.

Cette proposition déposée au Sénat comporte un article unique :

« *Au livre III du code civil, après l'article 1382, il est inséré un article 1382-1 ainsi rédigé :*

« *Art. 1382-1 - Tout fait quelconque de l'homme qui cause un dommage à l'environnement, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.*

« *La réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature.* »

Le groupe de travail annoncé par la Ministre de l'Écologie devrait donc permettre d'évaluer la pertinence de cette proposition.

Agence des aires marines protégées – Un nouveau Président élu

Le Conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées a élu le 3 octobre 2012 son nouveau Président : il s'agit de Paul Giacobbi, député de Haute-Corse, à l'origine de la création de l'Office de l'environnement de la Corse qui gère la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, et du parc marin international qui réunit la réserve avec le parc national de la Maddalena en Sardaigne. M. Giacobbi a tenu à rendre hommage à son prédécesseur, Jérôme Bignon qui fut le premier Président de l'Agence. Gérard Romiti, Président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins et Ferdy Louisy, Président du Parc national de Guadeloupe ont été élus vice-présidents.

ACTUALITE JURIDIQUE INTERNATIONALE

La liste des motions adoptées au Congrès mondial de la Nature de l'UICN

http://www.iucnworldconservationcongress.org/member_s_assembly/motions/

Le site de la COP11 à la Convention sur la diversité biologique :

<http://cbd.cop11india.in/>

Le site de la Convention sur la diversité biologique :

<http://www.cbd.int/>

Congrès mondial de la Nature de l'UICN

C'est sur l'île de Jeju, en Corée, que s'est tenu le Congrès mondial de la Nature de l'UICN du 6 au 15 septembre 2012. De nombreuses motions relatives au milieu marin et aux aires marines protégées ont été adoptées par les participants au Congrès, notamment sur la reconstitution des populations de thons rouges (*Thunnus thynnus*) de l'Atlantique et de la Méditerranée, la protection des canyons sous-marins de Méditerranée, la conservation et la gestion durable de la biodiversité marine dans les zones ne relevant d'aucune juridiction nationale, le renforcement de la politique de la mer et des océans, l'accélération du rythme de création d'aires marines protégées à l'échelle mondiale et la certification de l'efficacité de leur gestion, la promotion des aires marines protégées gérées localement, mesure sociale permettant d'atteindre les objectifs de la conservation sur le terrain et des aires marines protégées, le renforcement des dispositifs européens pour la biodiversité en outre-mer ou encore la protection des écosystèmes et la diversité biologique des grands fonds marins des menaces provoquées par l'exploitation minière des fonds marins.

11^{ème} Conférence des Parties à la Convention sur la biodiversité biologique à Hyderabad

Les représentants de 180 Etats se sont réunis à Hyderabad en Inde du 8 au 20 octobre 2012 pour essayer de trouver des solutions à l'érosion de la biodiversité. Lors de la dernière Conférence des Parties qui s'est tenue à Nagoya en 2010, 20 objectifs emblématiques avaient été adoptés dans le cadre du "Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020". L'objectif 11 prévoit que « *d'ici à 2020, au moins 17 % des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10 % des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.* »

La 11^{ème} Conférence des Parties devait faire l'inventaire des zones significatives (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas ou EPSA) susceptibles d'être protégées, y compris pour la haute mer. Quatre zones ont été retenues à Hyderabad : la Méditerranée, le Pacifique Sud-Ouest, les Caraïbes et l'Atlantique Centre-Ouest. La Ministre de l'Ecologie a souligné « une avancée importante pour la protection de la biodiversité marine, qui devra trouver son prolongement dans la négociation d'un protocole d'application du Traité des Nations Unies sur le droit de la mer ».

Parmi les autres avancées de cette Conférence, le compromis obtenu dans les dernières heures sur la « stratégie de mobilisation des ressources » financières qui prévoit un doublement d'ici 2015 des flux financiers internationaux en faveur de la protection de la biodiversité dans les pays en développement. Ces fonds seront gérés par le Fonds mondial pour l'environnement et le secrétariat de la Convention de Rio.

Enfin, la France a annoncé au cours de la Conférence qu'elle ratifierait avant la fin 2013 le Protocole à la Convention de Rio sur l'accès et le partage des avantages (dit « Protocole APA »), signé en septembre 2011. Seuls 10 Etats ont à ce jour ratifié ce protocole qui avait été adopté lors de la Conférence de Nagoya en 2010 et qui n'est donc toujours pas entré en vigueur. La Commission européenne a néanmoins présenté le 4 octobre une proposition de transposition de ses dispositions. En revanche, les Parties ne se sont toujours pas mises d'accord pour élaborer le protocole manquant sur les aires protégées.

Le site de la Convention de Bonn sur les espèces migratrices :
<http://www.cms.int/>

La décision du Conseil du 12 juillet 2012 :
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:256:0001:0002:FR:PDF>

Le Protocole offshore à la Convention de Barcelone en Méditerranée :
http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/ProtocolOffshore94_fre.pdf

Requins – Un plan de conservation dans le cadre de la Convention de Bonn

La première réunion des signataires du Mémorandum d'Entente sur la conservation des requins migrateurs, conclue sous l'égide de la Convention sur la conservation des espèces migratrices (CMS) s'est déroulée à Bonn en septembre dernier. Un nouveau plan de conservation impliquant les représentants du secteur de la pêche, les ONG et les scientifiques a été adopté. Il a également été convenu d'encourager la mise en place de quotas pour les captures accidentelles d'espèces en danger d'extinction.

Méditerranée – La protection des espèces de requins renforcée

La 17^{ème} réunion des parties contractantes à la Convention de Barcelone, qui s'est tenue en février 2012 a adopté les amendements visant à modifier les annexes II et III du Protocole de Barcelone sur les aires spécialement protégées et la diversité biologique en Méditerranée. Ces amendements suppriment dix espèces de requins de l'annexe III du Protocole (liste des espèces dont l'exploitation est réglementée) pour les inclure dans l'annexe II (liste des espèces en danger ou menacées) et leur faire ainsi bénéficier de dispositions plus protectrices. Par une décision en date du 12 juillet 2012, le Conseil européen, partie à la Convention de Barcelone, a approuvé ces amendements qui devraient ainsi entrer bientôt en vigueur.

ACTUALITE JURIDIQUE EUROPEENNE

Activités minières offshore – Proposition de renforcement des normes de sécurité

La Commission européenne a présenté le 27 octobre 2012 une proposition de règlement visant à renforcer les normes de sécurité applicables aux activités minières offshore au sein de l'Union. Le passage de ce projet de texte devant le Parlement européen avait permis de durcir le texte, notamment en matière de garanties financières exigibles, lesquelles devraient couvrir les coûts liés à la dépollution et à l'indemnisation en cas de dommages environnementaux ou d'accident majeur. La Commission a précisé que « les compagnies pétrolières et gazières seront pleinement responsables des dommages environnementaux occasionnés aux espèces marines et aux habitats naturels protégés ».

Le même jour, la Commission proposait de ratifier le 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 (dit « Protocole offshore »), adopté le 14 octobre 1994 à Madrid, et entrée en vigueur le 24 mars 2011.

Jurisprudence

Jurisprudence nationale

L'arrêt de la Cour de Cassation :

http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/arrêt_n_24143.html

Affaire Erika – Arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation

L'arrêt du 25 septembre 2012 marque l'épilogue d'un feuilleton judiciaire qui aura duré près de 13 ans et qui aura notamment permis la consécration de la notion de préjudice écologique en droit français, ainsi que la reconnaissance de la compétence des juridictions nationales pour juger du naufrage d'un navire au sein de la Zone Economique Exclusive (ZEE).

La Réunion – Le Tribunal administratif suspend l'arrêté qui autorisait la pêche au requin à La Réunion

Par jugement en date du 27 septembre 2012, le tribunal administratif saisi d'une requête en référé de l'association Sea Sheperd a suspendu l'arrêté du Préfet de La Réunion autorisant la pêche aux requins, car il autorisait les marquages et les prélèvements dans les zones de protection intégrale de la réserve nationale marine ainsi que les prélèvements dans les zones de protection renforcée.