

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

PÔLE TRANSPORTS
CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS

LA DIVERSITE DES AIRES MARINES PROTEGEES FRANÇAISES

Mémoire pour l'obtention du Master 2 Droit maritime

par

Nicolas LAVIGNE

Sous la direction de M. le professeur Cyril BLOCH

Année universitaire 2016-2017

Sommaire

Partie 1. Le processus de création des aires marines protégées françaises : une diversité certaine et originale (pages 15 à 58)

Titre 1. La diversité des fondements juridiques des aires marines protégées françaises (pages 15 à 34)

Chapitre 1 : Les fondements juridiques internationaux (pages 15 à 26)

Chapitre 2: Les fondements juridiques européens et nationaux (pages 26 à 34)

Titre 2. La variété et l'originalité des aires marines protégées françaises (pages 34 à 56)

Chapitre 1: Les divers outils juridiques français (pages 34 à 54)

Chapitre 2: La relative originalité des outils juridiques français au regard des systèmes étrangers (pages 54 à 58)

Partie 2. Le processus de gestion des aires marines protégées françaises : une diversité au service du pragmatisme (pages 58 à 89)

Titre 1. Un cadre institutionnel pluriel face au défi anthropique (pages 58 à 75)

Chapitre 1: Une importante pluralité des modes de gestion (pages 58 à 66)

Chapitre 2: Les multiples menaces environnementales et leurs effets (pages 67 à 74)

Titre 2. Des moyens de gestion diversifiés face à l'inévitable défi de la conciliation (pages 75 à 89)

Chapitre 1 : Des moyens de gestion pluriels et conciliants (pages 75 à 85)

Chapitre 2 : Les activités marines : vecteurs économiques et sociaux forts (pages 85 à 89)

Table des abréviations

AMP : Aire Marine Protégée.	ASPIM : Aire Spécialement Protégée d'Importance Méditerranéenne.
BVA : société de sondages.	CCAMLR : Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources : la convention sur la conservation de la faune et la flore marines de l'Antarctique.
CEE : Communauté Economique Européenne.	CE : Conseil Européen.
CERES : Centre de Recherches Sémiotiques.	CITES : Convention on International Trade of Endangered Species : convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
CLAP : Connaissance Locale de l'Appareil Productif.	COP : Conference Of the Parties : conférence des Parties.
FAO : Found and Agriculture Organization : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.	GIP : Groupement d'Intérêt Public.
IFOP : Institut Français d'Opinion Publique.	INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.
Ifremer : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la mer.	
IUCN : International Union for Conservation of Nature :Union internationale pour la conservation de la nature.	MEDPOL : Mandat du Programme d'évaluation et de maîtrise de la pollution marine et côtière dans la région méditerranéenne.
OMC : Organisation Mondiale du Commerce.	OMT : Organisation mondiale du Tourisme.
ONG : Organisation Non Gouvernementale.	OSPAR : Oslo-Paris.
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur.	PAM : Programme Alimentaire Mondial
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement.	SOeS : Service de l'Observation et des Statistiques.
UNEP/MAP : United Nations Environment Programme/ Mediterranean Action Plan Barcelona Convention : Programme des Nations Unies pour l'environnement/ Plan d'action méditerranéen de la convention de Barcelone.	ZNP : Zone de Non Prélèvement.

Introduction

L'équilibre de la nature est précaire. Les actions anthropiques ne cessent de demander à la nature plus que ce qu'elle peut raisonnablement donner. L'être humain est de plus en plus vorace. Le 2 août 2017, l'espèce humaine a consommé l'équivalent de ce que la Terre peut offrir en une année. Depuis cette date, nous vivons à crédit. Ce jour fatidique arrive toujours plus tôt. En 1997, « le jour de dépassement » (« overshoot day ») est arrivé vers la fin du mois de septembre. Cette donnée résume à elle-seule l'importante précarité qui règne sur le monde naturel. Cette situation a déclenché une prise de conscience collective. Cette dernière a vraiment pris de l'ampleur après la seconde guerre mondiale. L'utilisation de l'arme nucléaire et ses effets environnementaux constituent un des facteurs de l'éveil de l'humanité aux problématiques écologiques. Les artistes, à travers leurs initiatives, ont aussi contribué à la sensibilisation du public. Nicolas Uriburu, un artiste appartenant au courant visuel, né à Buenos Aires, s'est lancé dans une action audacieuse en 1968: il a déversé un colorant vert fluo dans le Grand Canal à Venise pour alerter le monde sur la pollution de l'eau. Cet acte artistique et citoyen est loin d'avoir été isolé. Par exemple, l'artiste allemand Joseph Beuys a investi le musée La Documenta en Allemagne, à Cassel, pour y planter pas moins de 7000 chênes.

Les efforts des artistes sont complétés par ceux de personnes venant d'autres horizons. Les organisations non gouvernementales (ONG) à vocation environnementale se sont investies et s'investissent toujours pour interpeller le public sur les problèmes écologiques. En 1971, par exemple, l'ONG Greenpeace a mis en œuvre sa première intervention au sujet des dangers de l'arme nucléaire. Il s'agissait de perturber le fonctionnement d'un site d'essais nucléaires en Alaska. Mais l'information sur la précarisation de la planète peut se faire à travers la création de nouveaux concepts. Le Club de Rome, un groupe de réflexion composé d'intellectuels de tout genre, économistes, scientifiques, acteurs du monde de l'industrie, universitaires, met au jour un nouveau concept : le développement durable. Il préconise de concilier le développement économique, l'avancée sociale et la préservation environnementale.

L'accroissement des richesses ne doit pas se faire au mépris de toute considération sociale et écologique. Le rapport « *Halte à la croissance ?* », paru en 1972, est le réceptacle de leur idée. Cette prise de conscience collective a débouché sur la signature d'une multitude d'accords internationaux. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain à Stockholm en 1972 est un des textes majeurs en matière de droit de l'environnement à plusieurs titres. Tout d'abord, c'est le premier rassemblement international qui évoque de façon approfondie l'environnement. Cette Conférence souligne l'importance de la protection des richesses naturelles de la planète Terre : « *la protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier.* »¹. De plus, la Conférence responsabilise chacune des strates de la société : les gouvernants et les gouvernés. Cette responsabilité universelle découle du point 7 de la Déclaration de Stockholm: « *il faudra que tous, citoyens et collectivités, entreprises et institutions, à quelque niveau que ce soit, assument leurs responsabilités et se partagent équitablement les tâches* »². La Déclaration fait mention d'un « *devoir* »³ de protection de l'environnement à la charge de l'homme. Outre cette dimension, la Conférence de Stockholm puise son aura dans la production d'un plan d'action présentant 109 recommandations en vue de la protection de la planète et dans la mise en place du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Ce dernier est une organisation qui a vocation à protéger l'environnement par divers biais. Il établit les grands objectifs environnementaux du monde, procède à des études, développe des organismes de protection. Enfin, la Déclaration de Stockholm a produit une onde législative positive : de multiples législations nationales ont intégré les problématiques environnementales en leur sein.

Un an après la Déclaration de Stockholm, les Etats se sont attachés à témoigner leur souci de la préservation des espèces sauvages. La convention de Washington (la CITES), le 3 mars 1973, est signée. Elle a pour but d'assurer la pérennité des espaces sauvages face au commerce notamment régulant les exportations. Les signataires de la Convention ont clairement exprimé l'importance de la faune et de la flore : « *Reconnaissant que la faune et la flore sauvages constituent de par leur beauté et leur variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures* »⁴. Les Etats continuent de s'intéresser de façon plus spécifique aux problèmes écologiques. Avec le Protocole de Montréal du 16 septembre

1 Point 2 de la Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement du 5 au 16 juin 1972.

2 Point 7 de la Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement du 5 au 16 juin 1972.

3 Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement du 5 au 16 juin 1972.

4 Page 1 de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973.

1987, les gouvernements se penchent sur les effets néfastes sur la couche d'ozone de rejets de certaines substances. Ce Protocole aboutit à des engagements de réduction d'émission de substances nocives. Par la suite, en 1992, les responsables politiques se réorientent vers des questions environnementales générales : il est question lors du sommet de Rio de Janeiro qui s'est tenu du 4 au 11 juin, de la préservation de la biodiversité, une exploitation durable des ressources et une répartition équitable des produits de la planète Terre. La Convention sur la diversité biologique est l'un des textes les plus importants dans la quête d'un monde plus respectueux de la nature.

Il est important d'évoquer cette convention car elle constitue à bien des égards une pierre majeure de l'édifice de protection des espaces naturels.

C'est le premier accord international qui reconnaît que la protection de la diversité biologique représente un enjeu intéressant l'humanité dans son ensemble : « *Affirmant que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité* »⁵. L'importance de cette convention tient à son caractère global qui s'exprime tant au niveau de ses objectifs qu'au niveau des Parties contractantes. En effet, la convention sur la diversité biologique embrasse un spectre d'intervention très large : elle a vocation à protéger l'intégralité de la diversité biologique. Cette vocation transparaît à la lecture de l'article 1 intitulé « *Objectifs* » : « *Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques* »⁶. Les objectifs ainsi clairement identifiés, encore faut-il expliquer la notion de « diversité biologique ». La convention s'y est attelée à l'article 2 « *Emploi des termes* » : « *Diversité biologique : Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.* »⁷. Il ressort de cette définition une conception large de la notion de « diversité biologique » englobant toutes les différences possibles présentes dans la nature . Cette appréhension de ladite notion renforce l'assiette de l'influence de la convention sur la diversité biologique. Avant de mettre en avant son contenu normatif, il serait opportun de mettre en lumière les définitions clés qu'elle propose. Ainsi, la convention définit l'écosystème comme un « *complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui, par leur interaction, forment une*

5 Préambule de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

6 Article 1 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

7 Article 2 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

unité fonctionnelle »⁸. A travers deux définitions, il apparaît que la protection de l'environnement n'a d'intérêt que dans la mesure où elle répond à un besoin humain. Elle n'aurait pas de valeur ni d'intérêt intrinsèquement. Les définitions de notions majeures comme l' « *utilisation durable* » et « *les ressources biologiques* » sont significatives à ce niveau : l'utilisation durable : « *l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures.* »⁹ ; les ressources biologiques : « *les ressources génétiques, les organismes ou éléments de ceux-ci, les populations, ou tout autre élément biotique des écosystèmes ayant une utilisation ou une valeur effective ou potentielle pour l'humanité.* »¹⁰. En outre, la Convention tire sa force de l'étendue de son champs d'application . Ce champs d'application combine un critère géographique et un critère de « *contrôle* ». L'article 4 a) porte sur le critère géographique, prévoyant que la convention s'appliquera « *lorsqu'il s'agit des éléments de la diversité biologique de zones situées dans les limites de sa juridiction nationale (de la Partie contractante)* »¹¹. L'article 4 b) consacre un critère national s'il est possible de s'exprimer ainsi : « *lorsqu'il s'agit des processus et activités qui sont réalisés sous sa juridiction ou son contrôle, que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction nationale ou en dehors des limites de sa juridiction nationale, indépendamment de l'endroit où ces processus et activités produisent leurs effets.* »¹². La convention de diversité biologique est primordiale par son caractère incitateur, initiateur : à travers l'article 6 elle encourage les Parties contractantes à mener des stratégies nationales en faveur de la diversité biologique. Ces incitations trouveront un écho positif auprès des Etats concernés.

Les Etats poursuivent leurs efforts avec la signature du Protocole de Kyoto le 11 décembre 1997. Ce Protocole a pour but de limiter les émissions des gaz à effet de serre. L'une de ses forces est d'assigner des objectifs obligatoires aux pays riches consentants. Les pays les plus développés devaient réduire de 5% leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport aux volumes de l'année 1990. Le Protocole était caractérisé par une certaine souplesse : les Etats étaient libres d'opter pour les moyens de leurs choix pour remplir leurs obligations. A titre d'illustration, un mécanisme de compensation était prévu : les Etats étaient libres de compenser leurs émissions par l'accroissement du nombre de plantations de forêts qui jouent un rôle prépondérant dans l'absorption des substances nocives rejetées dans l'air. Cependant, ce Protocole a souffert de l'absence des Etats-Unis qui se sont retirés du processus en 2001 alors qu'ils font partie des pays

8 Article 2 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

9 Article 2 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

10 Article 2 de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

11 Article 4 a) de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

12 Article 4 b) de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

les plus pollués.

Les rassemblements internationaux en matière environnementale qui ont suivi se sont révélés décevants. La Conférence de Johannesburg de 2002 n'apporte pas d'éléments novateurs. Ce rendez-vous sert surtout à mettre en lumière les retards des Etats dans l'exécution de leurs obligations environnementales. La Conférence de Rio de 2012 n'est pas moins décevante. Les responsables politiques ont simplement repris les engagements environnementaux dans un autre document : «*L'avenir que nous voulons* »¹³.

Enfin le périple normatif s'est terminé avec la COP 21 (Conférence of Parties) à Paris. Un texte a été adopté le 12 décembre 2015 à Paris. L'une des ambitions de ce nouvel appareil juridique est de contenir le réchauffement climatique en dessous de 2 degrés Celsius d'ici 2100. De plus, il prévoit le versement par les pays développés de 100 milliards de dollars par an aux pays pauvres dès 2020. Les Etats doivent aussi diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

La prise de conscience de l'importance de l'environnement ne s'est pas seulement traduite par l'édiction de textes généraux, de normes ayant un champ d'application mondial. Les responsables politiques ont su faire avancer la cause environnementale sur des thématiques spécifiques. La défense de l'écosystème marin est l'une de ces thématiques. Le système Antarctique constitue l'un des exemples les plus éclatants de la coopération internationale en matière de protection de l'environnement marin.

Le système de l'Antarctique est un ensemble de plusieurs conventions caractérisé par une préoccupation environnementale qui se traduit notamment par la protection de zones maritimes. Le système de l'Antarctique comporte en son sein quatre textes normatifs importants. Le texte fondateur est le Traité sur l'Antarctique signé le 1er décembre 1959 à Washington. Cet accord revêt une importance en matière écologique qui ne tient pas tant à la quantité des dispositions s'y rapportant qu'à l'impulsion qu'il a donnée. En effet ce traité consacre la plupart de ses dispositions à l'interdiction des activités militaires en Antarctique, à la consécration de l'exigence pacifiste. Cependant un article porte sur la question environnementale et va encourager les Parties contractantes à recourir à des compromis décisifs par la suite. Il s'agit de l'article 9 petit f : les Parties contractantes sont encouragées à étudier des mesures «*relatives à la protection et à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique* »¹⁴. Cet article va inspirer des textes environnementaux importants qui viendront enrichir le système de l'Antarctique. Il en va ainsi de la Convention sur la protection des phoques de l'Antarctique signée le 1er juin 1972 à Londres. Les phoques étant des mammifères

13 «*L'avenir que nous voulons* », de la Conférence de Rio du 20 au 22 juin 2012.

14 Article 9 f) du traité de Washington du 1er décembre 1959.

semi-aquatiques, la convention s'applique aux mers bordant l'Antarctique (article 1). La Convention est intéressante aussi par la pluralité des réglementations qu'elle met en œuvre. Cette pluralité, diversité est caractéristique de la méthode de la protection environnementale. La Convention met en place des quotas : l'article 2 dispose que les phoques seront capturés ou tués que dans la mesure convenue par la Convention. Cette dernière est marquée par un souci manifeste de précision. En effet à l'annexe de la Convention une multitude d'injonctions détaillées sont présentées. Ainsi le paragraphe 1 porte sur les prises autorisées et détermine le nombre de phoques qu'il est possible de tuer ou de capturer. Par exemple, les Parties contractantes ont le droit de disposer à leurs convenances, sur un an, de 175 000 phoques crabiers et 5000 phoques de Weddell. Des espèces de phoques sont néanmoins complètement protégées comme les phoques de Ross *Ommatophoca*. De plus, la chasse aux phoques est limitée tant géographiquement que temporellement.

Outre la Convention sur la protection des phoques, le système de l'Antarctique est doté d'une autre convention à vocation plus générale : la Convention sur la conservation de la faune et flore marines de l'Antarctique signée à Canberra le 20 mai 1980. Cette convention est le résultat de l'incitation environnementale portée par le traité sur l'Antarctique de 1959. Ce dernier encourageait, en effet, les Parties contractantes à œuvrer pour un environnement plus sain en Antarctique. D'ailleurs la Convention de Canberra vise explicitement cette incitation : *«reconnaissant les responsabilités particulières des Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique quant à la protection et à la préservation du milieu antarctique, et en particulier les responsabilités que leur confère le paragraphe 1(f) de l'Article IX du Traité sur l'Antarctique en matière de protection et de conservation de la faune et la flore dans l'Antarctique ; »*¹⁵. La Convention est par ailleurs plus discrète quand il s'agit d'énoncer des règles matérielles en matière de conservation environnementale. L'article 2 est la seule disposition qui porte une normativité sur le fond. Ainsi les Etats parties à la Convention doivent faire en sorte que les stocks des ressources marines restent à des niveaux soutenablement écologiquement, *«maintenir les rapports écologiques entre les populations exploitées »*¹⁶ et empêcher l'avènement de modifications de l'écosystème qui marqueraient durablement l'environnement. Au-delà de ces trois dispositions, le texte fait preuve d'une nette timidité. On notera cependant que l'objectif affiché par la Convention est clair et évidemment louable : *« La présente Convention a pour objectif la conservation des ressources marines vivantes de l'Antarctique »*¹⁷.

15 Convention de Canberra du 20 mai 1989 sur la conservation de la faune et flore marines de l'Antarctique

16 Article 2 de la convention de Canberra du 20 mai 1989 sur la conservation de la faune et flore marines de l'Antarctique

17 Convention de Canberra du 20 mai 1989 sur la conservation de la faune et flore marines de l'Antarctique

Ainsi, la préservation de l'environnement, marin notamment, est l'objet d'une attention internationale. La protection des écosystèmes est devenue un enjeu majeur pour les Etats à juste titre tant la nature remplit un rôle fonctionnel primordial. La biodiversité marine, par exemple, joue une partition de premier plan dans le fonctionnement écologique de la Terre. La France, qui dispose de la troisième plus grande aire maritime du monde, a, à ce titre, une grande responsabilité. D'abord il est absolument nécessaire de protéger la biodiversité marine en général. En effet, elle occupe une place centrale dans le processus naturel. Le milieu marin abrite une richesse incommensurable d'espèces. Incommensurable car elle ne peut faire l'objet que d'une estimation : on considère qu'il existe entre un et cinq millions d'espèces marines dans le monde. Seulement 280 000 espèces marines sont connues à ce jour. Mais encore, le monde marin peut se gargariser d'être un habitat cosmopolite : l'ensemble des familles, embranchements d'animaux sont présents. En outre, le monde marin est bien plus qu'une simple aquarium géant riche de milles variétés d'espèces. En effet, la dimension fonctionnelle du monde marin doit être mise en avant. Les mers, les océans, par exemple, par l'action des courants marins permettent de tempérer le climat global de la terre. Ils absorbent la chaleur du soleil et la propage sur tout le globe, réduisant ainsi les écarts de température. Le Gulf Stream en est une parfaite illustration. De même, les océans limitent la présence de dioxyde de carbone dans l'atmosphère de deux façons. D'abord, sa capacité à absorber du dioxyde de carbone est due au refroidissement des eaux tropicales dans les zones du nord de la planète. Mais l'océan doit aussi cette capacité au plancton qui, par la photosynthèse, joue un rôle majeur en la matière. Ainsi, est établie l'importance de protéger la biodiversité marine en général. Cela est d'autant plus vrai quand cette biodiversité marine revêt les couleurs tricolores. En effet, la biodiversité marine française compte parmi les plus importantes du monde, par son étendue géographique et sa richesse organique. Cette assertion trouve son fondement dans une pléiade de chiffres impressionnants. La France a la main sur près de 10 millions de km² de surfaces marines, ce qui représente 3% de l'étendue totale océanique. Grâce à ses territoires d'outre-mer, la France jouit d'un patrimoine marin d'une rare richesse. En effet, la France est présente sur tous les océans.

L'Hexagone se doit de préserver l'environnement marin pour une autre raison qui ne tient pas à l'écologie : les activités marines. En effet de multiples activités économiques tirent leur raison d'être des mers et océans. Il est important de protéger les espaces

marins pour qu'ils continuent à subvenir à certains besoins économiques. Les mers et océans constituent de formidables pourvoyeurs d'emplois. On considère que près d'un million de personnes vivent de revenus liés à une activité maritime¹⁸. La valeur ajoutée créée par ces activités s'élève à 27,6 milliards d'euros en 2007¹⁹. Le tourisme, la pêche, l'aquaculture, l'exploitation offshore constituent des secteurs prépondérants dans le monde maritime. La France doit s'intéresser à la protection écologique pour relever des défis économiques, comme la perte de vitesse du secteur de la pêche qui voit les stocks halieutiques se réduire. L'aquaculture est un autre exemple d'activité en difficulté. Les mers et océans constituent de formidables vecteurs pour les transports de marchandises. 80%²⁰ des marchandises transportées dans le monde, le sont par voie maritime. Mais si la France doit s'intéresser à la protection des espaces marins, c'est aussi parce que ces derniers sont attrayants aux yeux des français. En effet, par exemple 76%²¹ des français pratiquent au moins une fois par an la pêche en mer. Dans la même idée, la plaisance est en plein essor avec près de 4 millions de pratiquants réguliers²². La pêche de loisir rassemble près de 1,6 millions de passionnés²³. De plus, le monde marin constitue une grande opportunité pour prendre le relais des énergies fossiles. L'espace marin, à la lumière de tous ces faits, doit être et est considéré comme un patrimoine national qu'il faut tenir à l'écart de certaines nuisances. Justement le joyau marin doit faire face à une menace aux multiples visages. La quiétude et l'équilibre du milieu marin sont menacés par des dangers divers mais qui portent tous la marque de l'oeuvre humaine. L'eutrophisation des espaces marins est source d'inquiétudes. L'eutrophisation est une accumulation de substances nutritives, comme le nitrate ou encore le phosphate, dans un espace donné. L'inconvénient c'est qu'elle peut donner lieu à un appauvrissement total des espaces marins en mettant fin à toute vie. Ces substances proviennent notamment des déversements de produits agricoles. Les déversements de matière fécale d'origine humaine constituent aussi un danger actuel pour les espaces marins pouvant rendre impropres à la consommation les produits qui en sont issus. Les territoires d'outre-mer sont particulièrement confrontés à ce type de problème du fait de carences importantes en matière d'infrastructures d'assainissement des eaux. Les produits chimiques apportent aussi leur contribution à l'entreprise de déstabilisation du milieu marin. Cette pollution

18 L. Kalogeropoulos, « Economie de la mer et du littoral : un secteur d'avenir pour la France largement sous-estimé », *Atlantico*, 4 décembre 2014.

19 Ifremer, 2010.

20 Centre d'Etudes Techniques de l'Equiperment de l'Ouest, « Focus sur le transport maritime », *Fiche pédagogique du CETE de l'Ouest*, juillet 2012.

21 IFOP, « Baromètre : les Français, les loisirs nautiques et la sécurité en mer », Avril 2014, page 8.

22 « Les chiffres clés du nautisme français en 2013-2014 », Fédération des industries nautiques, 3 décembre 2015 : <https://www.fin.fr/contenus/les-dossiers-du-nautisme/entreprises-et-marches/marche-francais/les-chiffres-cles-du-nautisme-francais-en-2013-2014>

23 Nombre d'adhérents à la Fédération Nationale de la pêche, en 2015 : « Les statistiques de la pêche en France », Fédération Nationale de la Pêche en France : <http://www.federationpeche.fr/159-les-statistiques-de-la-peche-en-france.htm>

est à mettre à l'actif notamment des activités agricoles et industrielles. L'être humain agit négativement sur l'environnement marin par d'autres biais comme le tourisme, la construction de terre-pleins, la pollution des hydrocarbures (l'Erika et le Prestige en sont des exemples marquants) ou encore la surexploitation des ressources halieutiques. Toutes ces menaces sont autant de raisons de mettre en place des protections marines. L'action de l'Etat est notamment commandée par cet impératif.

Les protections de l'espace marin peuvent se traduire par une sanctuarisation des espaces sensibles. Une sanctuarisation raisonnable qui tient compte de l'existence des intérêts économiques. Les Etats-Unis ont montré la voie. Le parc national est un concept qui est né en terres nord-américaines. L'idée a d'abord été proposée par un peintre américain, passionné par la nature et les indiens d'Amérique : Georges Catlin. Il exprime cette idée en 1832. De nombreux intellectuels vont alors se faire les chantres de cette conception qui met en avant la protection de la nature. Cet élan des élites est très divers : il touche des écrivains comme Thomas Muir, des peintres comme Albert Bierstadt, des photographes comme William Henry Jackson. Le concept de parc national va ainsi bénéficier de l'aura et de l'influence des grands penseurs et hommes de culture de l'époque pour se répandre dans les cœurs et les esprits. Cet enthousiasme trouva son point d'orgue le 1er mars 1872: le Congrès vota la loi créant le premier parc national de l'humanité : le parc national du Yellowstone. Ce vote fut le début d'une longue série législative qui consacra la création de plus d'une dizaine de parcs nationaux. Aujourd'hui les Etats-Unis peuvent se gargariser d'en compter pas moins de 58, ce qui représente une surface de 210 000 km². En la matière, l'Europe a eu un train de retard et ce n'est qu'au début du 20ème siècle que les premiers parcs nationaux ont vu le jour. La Suède est le premier pays européen à avoir créé un parc national, en 1909 (le parc Sarek par exemple). Puis les autres pays du Vieux Continent ont suivi le rythme avec la Suisse (1914, le parc d'Engadine) et l'Italie (1922, le Grand Paradiso) notamment. La France n'a pas fait preuve d'une grande réactivité. Il faut dire qu'elle était confrontée à de sérieux obstacles tels que la forte occupation des sols et le droit de propriété. Ainsi elle a mené pendant un temps des expérimentations au sein de son empire colonial. Ainsi l'Algérie a été le théâtre d'une pléiade de création de parcs naturels à partir de 1923. Ce mouvement a pris racine dans un arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie en 1921 qui a défini le statut administratif des parcs et s'est épanché sur les modalités qui devaient présider à leurs créations. Finalement le phénomène qu'est le parc national touchera la France métropolitaine en 1960 avec la loi du 22 juillet. Elle crée juridiquement le concept du parc national. Le 6 juillet 1963, un décret crée le premier parc national en France : le Parc de la Vanoise. Le second est né juridiquement le 14 décembre 1963 (Parc national de Port-Cros). Le Parc national de

Port-Cros est le premier parc national français ayant une dimension maritime. Aujourd'hui, environ 2500 parcs nationaux sont en place à travers le monde.

L'idée de créer des zones protégées en mer ou dans l'océan pour préserver l'environnement aquatique a été adoptée par la plupart des pays de la planète. Mais outre les zones nationales, les Etats sont prêts à coopérer pour procéder à des zonages internationaux. L'accord international du 28 octobre 2016 illustre avec éclat cette assimilation par les Etats du procédé du zonage marin.

Lors de ce fameux jour, la Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) a adopté la mesure de conservation 91-05 (2016) à Hobart, en Australie qui crée la plus grande aire maritime protégée du monde : la région de la mer de Ross. Sa surface mesure 1,55 million de km². Le point 7 de ladite mesure est clair pour ce qui est de la pêche : *«Sauf autorisation en vertu des paragraphes 8, 9 et 21, les activités de pêche sont interdites au sein de l'AMP »*²⁴. Cette mesure met fin à de longues négociations qui ont débuté en 2010. Ces lenteurs étaient dues aux réticences de la Chine et de la Russie : ces pays voulaient garder leurs prérogatives en matière de pêche. Finalement les 25 membres de la CCAMLR ont trouvé un consensus. C'est une avancée majeure et primordiale pour l'environnement. En effet, la mer de Ross jouit d'un capital naturel particulièrement riche par sa diversité et son ampleur. Les manchots se sentent particulièrement à leur aise dans cet espace marin découvert en 1841 par l'explorateur James Clark Ross. Ainsi près de 40% des manchots Adélie et 25% des manchots empereurs existants vivent dans la région de la mer de Ross. Les pétrels antarctiques (oiseaux) et les baleines Mink sont particulièrement bien représentés aussi. Cependant en vertu des paragraphes 8 et 9 de la mesure de conservation 91-05 la pêche dirigée sera acceptée dans certaines conditions. Guy Duhamel, directeur du département Milieux et peuplements aquatiques au Muséum national d'histoire naturelle et ancien représentant de la France au comité scientifique de la CCAMLR confirme : *« La pêche sera interdite dans 72 % de la zone de 1,55 million de km², soit la superficie de l'Espagne et de la France ensemble. Dans les 28 % restants, une activité de pêche industrielle ou scientifique pourra avoir lieu mais elle sera très contrôlée. »*²⁵. Ainsi l'aire maritime de la Mer de Ross constitue un condensé des problématiques principales et systématiques qui caractérisent tout projet de création d'aires marines protégées. Les porteurs du projet doivent faire face à des réticences (la Chine et la Russie) en essayant de mettre en place des compromis (une certaine partie de l'aire de la Mer de Ross n'est pas fermée à la pêche) pour répondre à de lourds enjeux environnementaux

24 Point 7 de la mesure de conservation 91-05 (2016) de la commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR).

25 <http://www.la-croix.com/Sciences/Environnement/Laire-protgee-Antarctique-resultat-negociations-2016-10-28-1200799486>

(préservation de la faune et de la flore qui sont présentes dans la Mer de Ross). La plupart des Etats de la planète ont fait la preuve de leur souci du bien-être de l'environnement marin à travers leurs législations nationales et les coopérations internationales. Parmi ces Etats, la France figure en bonne place de par la variété de son dispositif législatif. En matière environnementale, la France est un pays qui s'implique considérablement sur le plan international comme sur la scène nationale. Cette débauche d'énergie, cette implication s'est traduite par l'énonciation de normes diverses.

A l'aune du contexte qui l'entoure, la notion d'aire marine protégée apparaît être primordiale. L'aire marine protégée est une zone créée en mer par l'homme afin de protéger l'environnement. Cette protection s'opère par l'établissement de régimes juridiques particuliers. Face à la précarisation des équilibres naturels, la mise en place des aires marines protégées constitue une solution de premier plan. Elle permet de préserver l'environnement marin des multiples influences mortifères qui ont été déjà évoquées. Le phénomène des aires marines protégées tire son attrait, son intérêt du problème complexe auquel il doit faire face : concilier les intérêts environnementaux et les intérêts économiques. Il semble intéressant de mettre en lumière d'une façon plus large l'importante diversité qui caractérise le système des aires marines protégées. Cette diversité revêt un intérêt certain dans la mesure où elle se manifeste d'une façon totale : elle est présente à la fois lors des phases de création et de gestion des aires marines protégées. Il est important de bien cerner cette diversité pour saisir la complexité qui caractérise le droit de l'environnement relativement aux aires marines protégées. Il apparaît aussi opportun de mettre en lumière cette diversité pour rendre compte des efforts consentis par le législateur afin de faire coexister sur un même espace des espèces différentes : les espèces humaine et animale notamment. Les parlementaires, par l'instrument des aires marines, entreprennent de répondre à une question fondamentale qui intéresse l'humanité dans son ensemble : quelle place donner à la nature face à l'expansion humaine ? Comment appréhender la position de l'être humain dans le règne végétal et animal ? Ce qui sous-tend la mise en place des aires marines protégées, c'est une philosophie du partage qui accorde de l'importance à l'homme comme à la faune et à la flore.

Nous tâcherons de rendre compte de la diversité du système des aires marines françaises tout en mettant en exergue ses deux traits principaux : cette diversité est originale et pragmatique. Nous n'évoquerons pas l'ensemble des aires marines protégées. Il existe aujourd'hui neuf types d'aires marines protégées. Nous en traiterons six. Les zones de conservation halieutique, les parcs naturels régionaux et les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ne sont pas intéressants en raison de leur faible importance pratique : les zones de conservation halieutique n'existent pas encore (le concept juridique est très récent), les deux autres types sont très peu présents (il existe, par

exemple, seulement un parc naturel régional marin). De plus, nous n'évoquerons pas les aires marines internationales. En effet ces dernières sont trop nombreuses (une dizaine) pour pouvoir être traitées de manière approfondie dans le cadre d'un simple mémoire. Cependant, nous nous référerons à des textes ayant créés des aires internationales, mais seulement en ce qu'ils ont constitué des éléments incitateurs dans l'élan créatif des aires marines nationales. Dans cette perspective, nous apprécierons, d'abord, la diversité de l'appareil juridique français en matière de création d'aires marines protégées et son originalité (partie 1). Ensuite, nous tâcherons de mettre en lumière la diversité qui s'attache au processus de gestion des aires marines protégées et son aspect pragmatique (partie 2).

Partie 1. Le processus de création des aires marines protégées françaises : une diversité certaine et originale

Le processus de création des aires marines protégées françaises est riche d'une grande diversité. Cette diversité se manifeste à divers égards. Le processus de création des aires marines protégées s'appuie sur des fondements juridiques divers (Titre 1) et est en lui-même caractérisé par une profonde variété originale (Titre 2).

Titre 1. La diversité des fondements juridiques des aires marines protégées françaises

L'entreprise de mise en place d'une aire protégée est motivée par moult textes provenant d'autorités différentes. Ainsi, dans cette diversité, le droit international (chapitre 1) côtoie le droit de l'Union européenne et les textes nationaux (chapitre 2).

Chapitre 1: Les fondements juridiques internationaux

Les fondements juridiques internationaux qui incitent à la création d'aires marines

protégées sont divers. Il s'agit de conventions internationales étant soit générales (section 1) soit spéciales (section 2). Etant entendu que le caractère général ou spécial d'une convention est relatif à son champ d'application géographique.

Section 1 : Les conventions internationales générales

La convention sur la diversité biologique (Rio 1992)

La Convention sur la diversité biologique constitue un texte majeur pour la protection environnementale comme évoqué précédemment (voir l'introduction). Cet élément juridique joue un rôle majeur dans la protection de la nature en général et dans la nature marine en particulier. Ce rôle majeur transparaît notamment à travers l'article 8. Par le biais de ce dernier, dans le petit a), les Parties contractantes s'engagent à créer des zones de protection, ce qui constitue une avancée majeure : *«(Chaque Partie contractante) établit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique »*²⁶. Le concept de « zone protégée » n'est pas nouveau, mais c'est la première fois qu'il apparaît au sein d'un outil aussi général. Le procédé du zonage en ressort grand automatiquement.

L'article 8 recèle de multiples intérêts. En effet, à travers deux dispositions, apparaît une grande ambition territoriale, une grande envie de maximiser l'aire d'influence de la convention. Cette ambition s'exprime à propos des ressources biologiques *«présentant une importance pour la conservation de la biodiversité »*²⁷ qui devront être gérées et réglementées *« à l'intérieur comme à l'extérieur des zones protégées »*²⁸. Les limitations des zones protégées ne doivent pas avoir l'effet pervers de limiter le champs d'action des oeuvres bienfaitrices. Le petit e est la disposition qui porte le sceau de cette ambition : elle prévoit que les Parties contractantes devront favoriser le développement durable dans les territoires qui environnent les zones protégées. Encore une fois, la logique commande cette mesure : une politique écologique s'accommode mal des petits espaces, son efficacité est conditionnée par l'étendue du territoire qui en est son objet. D'une manière générale, les Parties contractantes s'engagent à favoriser les habitats, à respecter les écosystèmes (le petit d) .

26 Article 8 a) de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

27 Article 8 c) de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

28 Article 8 c) de la convention sur la diversité biologique de Rio du 5 juin 1992

A Nagoya, en 2010, est adopté un nouveau plan stratégique pour 2011-2020 pour donner un second souffle à la conservation de la diversité biologique : ce sont les objectifs d'Aichi. La Conférence constate que la diversité sous toutes ses formes recule et met en garde les Etats contre les conséquences que ce phénomène peut engendrer. L'instigatrice de cette décision prend soin de mettre en avant l'utilité primordiale de la biodiversité pour souligner davantage la nécessité urgente d'agir dans les plus brefs délais. Le premier paragraphe de la partie 1 intitulée «*Fondement du plan* » tend à faire prendre conscience au monde de la valeur de la diversité biologique car le principal problème est à rechercher dans le manque de volonté politique : «*La diversité biologique sous-tend le fonctionnement des écosystèmes et l'approvisionnement en services d'écosystèmes essentiels au bien-être humain. Elle assure la sécurité alimentaire, la santé humaine, l'alimentation en air et en eau salubres; elle contribue aux moyens de subsistance locaux et au développement économique, et elle est essentielle à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, notamment la réduction de la pauvreté* »²⁹. La Conférence se livre à un véritable travail de pédagogie pour expliquer les fondements des objectifs et des contraintes. Ce travail pédagogique est essentiel et se retrouve à un échelon national avec les campagnes de sensibilisation du public.

Le Plan stratégique élaboré comporte vingt objectifs à réaliser d'ici 2015 ou 2020. Ces objectifs sont classés dans cinq catégories de buts plus généraux. A travers ce plan d'action, on comprend que la Conférence est guidée par un souci de clarté et de précision qui n'était pas vraiment présent à l'occasion de l'élaboration de la convention sur la diversité biologique. En effet, les objectifs, ici, sont nettement identifiés et leur réalisation est soumise à une exigence temporelle. Le texte est beaucoup plus directif que la convention de Rio. On peut y avoir l'effet du constat d'échec des actions entreprises jusqu'ici pour enrayer les dégradations écologiques. Le but stratégique A consiste en l'ambition de «*gérer les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique en intégrant la diversité biologique dans l'ensemble du gouvernement et de la société* »³⁰. A travers ce but, la Conférence insiste encore une fois sur la nécessité de sensibiliser chaque membre de la société à l'importance du combat en faveur de la conservation de la diversité biologique. L'idée de coopération générale irrigue l'intégralité de cet objectif. Plus que les Etats, ce sont les individus qui les composent qui sont visés : «*Objectif 1 : D'ici à 2020 au plus tard, les individus sont conscients de la valeur de la diversité biologique et des mesures qu'ils peuvent prendre*

29 Premier paragraphe de la partie 1 du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

30 But stratégique A du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

pour la conserver et l'utiliser de manière durable. »³¹. Les Etats sont aussi interpellés dans les objectifs 2, 3 et 4 : la Conférence demande une meilleure prise en compte de la cause écologique dans l'élaboration des plans nationaux, mais aussi une coopération avec les individus et les entreprises. Une politique d'incitation positive est aussi demandée. Le but stratégique B, « *Réduire les pressions directes exercées sur la diversité biologique et encourager l'utilisation durable* »³² est tout aussi précis et ambitieux : la fragilisation des habitats naturels doit être stoppée, la surpêche et les éléments nutritifs combattus. Les récifs coralliens sont pris en considération. Concernant le but stratégique C, « *Améliorer l'état de la diversité biologique en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique* »³³, l'objectif 11 porte directement sur la nécessité de créer des zones marines protégées : « *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 effectives par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin* »³⁴. La politique de zonage est ainsi encouragée et même encadrée par un objectif chiffré. C'est encore une nouveauté par rapport à la convention sur la diversité biologique : les Parties contractantes fixent un objectif chiffré relatif à l'exigence du zonage. Le but stratégique D concerne surtout l'effort qui doit être produit pour maximiser les avantages, les effets positifs provenant de la diversité biologique. Le paragraphe évoque notamment les capacités d'absorption de carbone des milieux naturels. Enfin, la Conférence encourage, à l'occasion du but stratégique E les Parties contractantes à investir davantage dans la protection de la diversité biologique et à partager les connaissances s'y rattachant. Ce qu'il ressort surtout de cette énumération, c'est la volonté de la précision et de la clarté. Là où la convention sur la diversité biologique restait vague, la décision formalisant les objectifs d'Aichi est limpide et structurée. Les incitations à la préservation de la biodiversité par, notamment la création de zones de protection, sont d'autant plus claires.

31 Objectif 1 du but stratégique du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

32 But stratégique B du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

33 But stratégique C du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

34 Objectif 11 du but stratégique C du plan stratégique 2011-2020 (objectifs d'Aichi)

La convention de Montego bay sur le droit de la mer, signée en 1982, fait figure, à l'instar de la convention sur la diversité biologique, de texte de base pour la protection marine, et ce de par son caractère général et universel. L'universalité de la convention se manifeste clairement à l'aune du nombre d'Etats l'ayant ratifiée : 168. Son caractère général se vérifie à la simple lecture des thématiques envisagées par celle-ci : la Convention a pour ambition de définir les diverses zones maritimes qui morcellent les mers et océans et les régimes juridiques s'y référant, de déterminer les droits et obligations des Etats à propos des activités maritimes et de se pencher sur la protection écologique notamment.

Plusieurs articles de la convention de Montego Bay témoignent d'un intérêt certain pour la question écologique, en effet. Les articles 117, 118 et 119 font partie de l'armada normatif de Montego Bay en faveur de l'environnement marin. A l'article 117, les Etats sont sommés de prendre des mesures en faveur des ressources biologiques à l'encontre de leurs ressortissants : *«Tous les Etats ont l'obligation de prendre les mesures, applicables à leurs ressortissants, qui peuvent être nécessaires pour assurer la conservation des ressources biologiques de la haute mer, ou de coopérer avec d'autres Etats à la prise de telles mesures.»*³⁵. Au point 3 de l'article 119, les Parties contractantes soulignent la nécessité de ne pas discriminer dans l'application des mesures de conservation concernant les pêcheurs. Les mesures de conservation ne doivent pas être un prétexte pour développer un certain protectionnisme. De manière plus classique, l'article 119 fait état de l'importance de faire en sorte que *« les stocks des espèces exploitées »*³⁶ restent élevés de façon à pouvoir répondre aux besoins s'y rattachant.

Outre cela, la Convention, pour protéger le milieu marin, procède par catégories. En effet, elle consacre des articles particuliers aux zones économiques exclusives (articles 61, 62 et 63) qui reprennent globalement les dispositions propres à la haute mer (articles 117,118 et 119). Cette appréhension catégorielle se manifeste aussi à travers la protection des espèces menacées : la question des grands migrateurs est abordée au sein de l'article 64, celle des mammifères marins à l'article 65, celle des poissons anadromes à l'article 66, celle des espèces catadromes à l'article 67 et enfin la question des espèces sédentaires est traitée à l'article 68. C'est une approche très sectorielle du droit de la

35 Article 117 de la convention de Montego Bay de 1982

36 Article 119 de la convention de Montego Bay de 1982

conservation. Mais l'ambition de la convention en matière de protection marine ne se limite pas à ces articles. En effet, les Parties contractantes ont fait de cette protection un objet d'une partie, la partie 2. A l'article 192, la Convention pose une obligation qui va sous-tendre toutes les autres obligations en la matière : *«Les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin.»*³⁷. Ensuite la Convention, dans la même veine, demande aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour *«prévenir, réduire, et maîtriser la pollution du milieu marin.»*³⁸. Le petit 5 de l'article 194 est tout aussi intéressant : *«Les mesures prises conformément à la présente partie comprennent les mesures nécessaires pour protéger et préserver les écosystèmes rares ou délicats ainsi que l'habitat des espèces et autres organismes marins en régression, menacés ou en voie d'extinction.»*³⁹. La Convention précise que les mesures de conservation doivent être réellement efficaces et n'être pas seulement des procédés de trompe l'oeil où le problème de la pollution ne serait finalement que déplacé ou du moins pas vraiment réglé : article 195 : *«Lorsqu'ils prennent des mesures pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, les Etats agissent de manière à ne pas déplacer, directement ou indirectement, le préjudice ou les risques d'une zone dans une autre et à ne pas remplacer un type de pollution par un autre.»*⁴⁰. Si la convention sur le droit de la mer semble embrasser, au sein de la partie 2, un large panel de sources de pollution (pollution tellurique, atmosphérique, par immersion, pollution des navires...), elle ne propose aucune mesure particulière, aucun contenu matériel précis, se déchargeant totalement sur les Etats. Elle se contente uniquement de demander aux Etats de prendre *«les mesures nécessaires.»*⁴¹. L'article 210 illustre ce manque de normativité, cet excès d'imprécision : *«1. Les Etats adoptent des lois et règlements afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par immersion.»*⁴². Cela tranche sérieusement avec l'esprit de la convention sur la diversité biologique qui est emprunt de plus de dirigisme : par exemple la convention sur la diversité biologique oblige les Etats à créer des zones protégées.

La convention Ramsar

La convention de Ramsar est d'une importance capitale dans le processus mondial de protection des espaces marins. Elle s'apparente à la « doyenne » des conventions environnementales actuelles. Elle a été signée le 2 février 1971. Cette convention a

37 Article 192 de la convention de Montego Bay de 1982

38 Article 194 de la convention de Montego Bay de 1982

39 Le petit 5 de l'article 194 de la convention de Montego Bay de 1982

40 Article 195 de la convention de Montego Bay de 1982

41 Article 207, paragraphe 2 de la convention de Montego Bay de 1982

42 Article 210 de la convention de Montego Bay de 1982

presque une portée universelle puisqu'elle a réussi à rallier à sa cause 168 Etats signataires. Elle se caractérise par la concision puisqu'elle comporte seulement 12 articles, bien qu'elle ait fait l'objet d'un protocole, celui de Paris du 3 décembre 1982 et de plusieurs amendements, ceux de Regina du 25 juillet 1987. La convention de Ramsar s'est érigée en porte voix d'une cause particulière : la défense des zones humides. La notion de « zones humides » n'étant pas immédiatement compréhensible par l'esprit ordinaire, les Parties contractantes l'ont clarifiée à travers l'article premier : « *Au sens de la présente Convention, les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas 6 mètres* »⁴³. A la lecture de cette définition, une conception large de la notion de « zone humide » semble s'imposer, si bien qu'elle pourrait caractériser n'importe quelle étendue marine. Le champ d'influence ainsi déterminé, la Convention s'attache par l'entremise de l'article 4 à diriger les Parties contractantes dans l'utilisation des moyens d'exécution de leurs obligations en matière de protection des zones humides : « *Chaque Partie favorise la conservation des zones humides et des oiseaux d'eau en créant des réserves naturelles dans les zones humides, que celles-ci soient ou non inscrites sur la Liste, et pourvoit de façon adéquate à leur surveillance.* »⁴⁴. Ainsi le moyen « des réserves naturelles » est imposé pour agir en faveur de la conservation des zones humides. Cela fait clairement référence notamment aux aires marines protégées. L'une des caractéristiques de la convention de Ramsar est de procéder à l'établissement d'une liste regroupant les zones humides protégées désignées par les Etats contractants. L'article 2 régit toutes les modalités de celle-ci. Ainsi, tout Etat doit au moment de la signature ou de la ratification identifier au moins une zone humide de son territoire qu'il souhaiterait porter à la liste (article 2.4). De plus le choix opéré par la Partie contractante doit être guidé par une certaine logique : les zones humides identifiées sur la liste doivent avoir un intérêt international en matière zoologique, écologique, botanique, hydrologique ou limnologique (article 2.2). L'Etat doit communiquer sur les délimitations géographiques desdites zones (article 2.1) et toute modification qui se manifesterait soit par l'ajout d'une nouvelle zone ou l'extension d'une zone déjà inscrite soit au contraire par son retrait ou sa réduction doit être portée à la connaissance de l'organisation et de la Partie contractante qui gère le bureau. Etant précisé que tout retrait ou réduction doit être motivé par « *des raisons pressantes d'intérêt général* »⁴⁵. La convention porte son attention sur la politique d'aménagement des territoires de chaque Partie contractante : « *Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon*

43 Article 1 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

44 Article 4 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

45 Article 2.5 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste, et autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire. »⁴⁶. Cette disposition est logique dans la mesure où les politiques d'aménagement du territoire revêtent souvent un caractère nocif pour l'environnement en général et les zones humides en particulier. A la lecture de cet article, la différence de régime juridique entre les zones inscrites sur la Liste et les autres zones apparaît nettement : les Etats sont évidemment plus contraints quand il s'agit des zones listées. L'article 4 prévoit un système de compensation : quand un Etat décide de retirer une zone humide de la liste ou d'en réduire son étendue, l'Etat «*devrait*»⁴⁷ créer de nouvelles réserves naturelles en vue de compenser la diminution de la protection de l'espace marin. On notera que dans le cadre de cette disposition, ce n'est plus le présent de l'indicatif qui est utilisé, très dirigiste, mais le conditionnel qui laisse seulement transparaître une suggestion et non plus un ordre. Cela amenuise la portée contraignante de ladite disposition. Mais il n'en reste pas moins que c'est une idée pertinente. La Convention se différencie des autres conventions par son intérêt plus important pour les oiseaux d'eaux, c'est-à-dire «*les oiseaux dont l'existence dépend, écologiquement, des zones humides* »⁴⁸. Cet attrait pour les oiseaux est mis en lumière d'emblée par l'intitulé de la convention : «*Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau* ». Ainsi, la convention apparaît comme procédant d'une démarche sectorielle en visant une espèce particulière quand la convention sur la diversité biologique tend vers l'universalité.

A titre indicatif, on relève que la France compte pas moins de 45 sites Ramsar, ce qui représente plus de 3 millions et demi d'hectares. Les types de zones françaises sont diverses : on y trouve des marais (marais du Contentin et du Bessin par exemple), des baies (Baie de la Somme notamment), des bassins (le bassin d'Arcachon notamment), des lacs (le lac de Grand-Lieu par exemple), des étangs (Etangs palavasiens notamment) ou encore un fleuve (le Rhin supérieur). Mais il ne suffit pas de mettre en place des règles pour faire avancer la cause environnementale, les actions doivent nécessairement suivre. C'est dans cette visée que l'organisation Ramsar essaye de faire connaître sa cause à travers des campagnes de sensibilisation. Cela s'est traduit par la remise annuelle de prix, les prix Ramsar qui récompensent les personnes, organisations ou Etats qui oeuvrent pour la conservation des zones humides. Dans la même ambition a été créée la journée mondiale des zones humides, le 2 février étant ainsi à l'honneur, jour de la signature de la convention phare en la matière. Au fil des années, le réseau des zones humides labellisées «Ramsar » s'est considérablement développé jusqu'à couvrir aujourd'hui toutes les parties du globe. Le Royaume-Uni et le Mexique ont enregistré

46 Article 3 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

47 Article 4 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

48 Article 1 de la convention de Ramsar du 2 février 1971

respectivement 170 et 142 zones humides ce qui fait d'eux les champions en la matière. A côté des conventions générales, les conventions spéciales occupent une place importante.

Section 2 : Les conventions internationales spéciales

La convention de Barcelone

La Convention de Barcelone était initialement la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution. Cette dernière a été adoptée le 16 février 1976 lors de la Conférence de plénipotentiaires des Etats côtiers de la région méditerranéenne sur la protection de la mer Méditerranée qui s'est déroulée à Barcelone. Elle est entrée en vigueur en 1978. En 1995, ladite Convention a fait l'objet d'une vague d'amendements qui ont donné naissance à une pluralité de protocoles. Dans un premier temps notre attention se portera sur la convention en elle-même avant de s'intéresser au Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée.

La Convention de Barcelone a un champs restreint : elle ne concerne que la mer Méditerranée comme le remarque l'article 1. Cet article est intéressant car il définit les délimitations géographiques de la Mare Nostrum de façon originale en prenant notamment comme points de référence des phares : « *Aux fins de la présente Convention, la zone de la mer Méditerranée désigne les eaux maritimes de la Méditerranée proprement dite et des golfes et mers qu'elle comprend, la limite occidentale étant le méridien qui passe par le phare du cap Spartel, à l'entrée du détroit de Gibraltar, et la limite orientale étant constituée par la limite méridionale du détroit des Dardanelles, entre les phares de Mehemetcik et de Kumkale* »⁴⁹. L'article 4 énonce des obligations de deux ordres. Générales quand les Etats s'engagent seulement à mettre en œuvre des mesures pour lutter contre la pollution en mer Méditerranée et préserver les ressources biologiques (paragraphe 1 et 2). Précises quand sont évoqués les principes de précaution et de pollueur-payeur (paragraphe 3). Ensuite la Convention s'attarde sur divers types de pollution comme la pollution d'origine tellurique (article 8)

49 Article 1 de la convention de Barcelone du 16 février 1976

pour lesquels elle demande l'action des Etats parties. L'article 10 se rapportant à la conservation de la diversité biologique concerne directement les aires marines protégées : *«Les Parties contractantes prennent, individuellement ou conjointement, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver dans la zone d'application de la Convention, la diversité biologique, les écosystèmes rares ou fragiles ainsi que les espèces de la faune et de la flore sauvages qui sont rares, en régression, menacées ou en voie d'extinction et leurs habitats.»*⁵⁰. Si cette convention concerne les aires marines protégées, elle ne lui est pas spécialement dédiée. C'est pourquoi est mis en place, en 1995, le Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée. Son champ d'application est naturellement le même que celui de la Convention de 1976 : la mer Méditerranée délimitée selon l'article 1 de ladite convention. Alors que cette convention n'a jamais mentionné explicitement la notion d'« aire protégée », le Protocole le fait presque d'emblée à l'article 3 intitulé *«Obligations générales»*⁵¹. Le recours à l'aire protégée est vu clairement comme un moyen de conservation de l'espace marin : *«Chaque Partie prend les mesures nécessaires pour protéger, préserver et gérer de manière durable et respectueuse de l'environnement les espaces ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, notamment par la création d'aires spécialement protégées»*⁵². Les espèces animales et végétales sont prises en compte dans ce même article : *«protéger, préserver et gérer les espèces animales et végétales en danger ou menacées.»*⁵³. Le Protocole définit, à l'article 4, les objectifs que doivent poursuivre les aires marines protégées. Ainsi ces aires doivent protéger les habitats pour eux-mêmes (*«les habitats qui sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle en Méditerranée ou qui ont une aire de répartition naturelle réduite par suite de leur régression ou en raison de leur aire intrinsèquement restreinte»*⁵⁴) ou en vue de préserver les espèces s'y abritant (*« les habitats nécessaires à la survie, la reproduction et la restauration des espèces animales et végétales en danger, menacées ou endémiques »*⁵⁵). Dans la même veine, est assignée comme un objectif des aires marines protégées, la protection des *«types d'écosystème marins»*⁵⁶. Cet article fait preuve d'originalité en se faisant le chantre de la défense par les aires

50 Article 10 de la convention de Barcelone du 16 février 1976

51 Article 3 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

52 Article 3 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

53 Article 3 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

54 Article 4 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

55 Article 4 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

56 Article 4 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

marines protégées des espaces qui ne seraient pas forcément intéressants d'un point de vue environnemental mais qui revêtaient des attraits d'une autre nature : ainsi les aires marines protégées doivent protéger les « *sites présentant une importance particulière en raison de leur intérêt scientifique, esthétique, culturel ou éducatif.* »⁵⁷ . Sans surprise le Protocole prévoit la possibilité pour les Etats parties de créer des « *zones spécialement protégées* »⁵⁸ dans les eaux soumises à leurs juridictions ou souverainetés.

La seconde section du Protocole est consacrée aux aires marines méditerranéennes. Le Protocole, dans la lignée des différentes conventions environnementales, établit une liste recensant les aires marines méditerranéennes qui justifient d'un intérêt particulier : c'est la "Liste des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne" (ou Liste des ASPIM). L'article 8 évoque une ébauche de l'exigence que les Etats doivent satisfaire pour pouvoir inscrire leurs aires sur cette liste : les sites doivent présenter « *une importance pour la conservation des éléments constitutifs de la diversité biologique en Méditerranée* »⁵⁹, ou renfermer « *des écosystèmes spécifiques à la région méditerranéenne ou des habitats d'espèces menacées d'extinction* »⁶⁰ ou avoir « *un intérêt particulier sur les plans scientifique, esthétique, culturel ou éducatif.* »⁶¹.

La convention OSPAR

Il s'agit de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Ouest, signée à Paris le 21 septembre 1992. C'est une convention régionale au même titre que celle de Barcelone et a été signée par un petit groupe d'Etats européens dans lequel figurent notamment la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Comme son intitulé l'indique, elle a pour objet de protéger l'environnement marin de la zone nord-ouest de l'Atlantique. C'est une convention environnementale classique qui ne mérite pas de développements particuliers d'autant plus qu'elle fait complètement fi de la notion d'aire marine protégée bien qu'elle a pu être visée très indirectement par quelques dispositions. Globalement, la Convention OSPAR est caractérisée par une certaine généralité comme en témoigne l'article 1 : « *Conformément aux dispositions de la*

57 Article 4 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

58 Article 5.1 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

59 Article 8 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

60 Article 8 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

61 Article 8 du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée de 1995.

Convention, les Parties contractantes prennent toutes les mesures possibles afin de prévenir et de supprimer la pollution, ainsi que les mesures nécessaires à la protection de la zone maritime contre les effets préjudiciables des activités humaines, de manière à sauvegarder la santé de l'homme et à préserver les écosystèmes marins et, lorsque cela est possible, à rétablir les zones marines qui ont subi ces effets préjudiciables »⁶².

Il est important de remarquer que les conventions OSPAR, Ramsar et de Barcelone ne constituent pas des fondements directs des créations des aires marines françaises. Cependant, ils constituent des fondements indirects à deux titres. D'une part, ils participent à la sensibilisation des Etats à la nécessité de créer des aires marines protégées en général. D'autre part, ces conventions ne sont pas complètement déconnectées des problématiques des aires marines françaises dans la mesure où nombre d'entre-elles sont soumises à ces conventions (ces aires marines françaises sont alors soumises à plusieurs strates juridiques : la zone du pertuis charentais-rochebonne en est un exemple : c'est à la fois un site Natura 2000 et une aire marine relevant du réseau OSPAR). Outre les textes internationaux, il existe aussi les fondements européens et nationaux.

Chapitre 2 : Les fondements juridiques européens et nationaux

La variété et la richesse qui caractérisent les conventions internationales se retrouvent dans le droit européen et les textes nationaux. En effet, à l'instar du droit international, il existe une multitude de textes normatifs, notamment, incitant, directement ou indirectement, les Etats à mettre en place des aires marines protégées. Ainsi, par ce biais, le droit européen (section 1) constitue un des fondements juridiques de l'action de l'Etat français en matière de création d'aires marines comme les éléments nationaux (section 2).

Section 1 : Le droit européen

La préoccupation environnementale du droit européen s'est notamment manifestée au sein du droit primaire. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en est le réceptacle. Le Conseil européen, qui s'est tenu à Nice le 7 décembre 2009, s'est chargé de faire émerger ledit texte. Par la suite, dans le cadre du traité de Lisbonne de 2009, la Charte s'est vue reconnaître la même valeur que les traités de l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux est, comme son nom l'indique, une sorte de liste contenant moult droits au profit des citoyens de l'Union européenne. Les

⁶² Article 1 de la convention OSPAR du 21 septembre 1992

droits relatifs à la dignité et à l'égalité sont notamment concernés par cette Charte. A priori on pourrait penser qu'il n'existe aucun lien entre les aires marines protégées et les droits fondamentaux. Mais ce serait là commettre une erreur certaine. En effet, la Charte des droits fondamentaux épouse la cause environnementale en son article 37. Ce dernier, intitulé « *Protection de l'environnement* », dispose ainsi qu'« *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* »⁶³. Certes cette disposition n'évoque pas directement les aires marines protégées. Certes la Charte des droits fondamentaux ne s'applique qu'à l'Union et à ses Etats membres dans la mesure où ils appliquent le droit européen. Il n'en reste pas moins que c'est une norme inscrite dans le marbre communautaire, dans le droit primaire, qui revêt nécessairement de ce fait un aura incitatif.

Outre le droit primaire, il existe aussi le droit dérivé. En la matière, les instances de l'Union européenne ont été plus loquaces. Par le biais surtout de quatre directives, l'Union européenne a incité les Etats membres à mettre en place des aires marines protégées. Ainsi, le droit dérivé est caractérisé par une certaine richesse mais aussi par une non moins certaine variété. En effet, ce qui est remarquable c'est la diversité des directives, qui abordent chacune un problème différent tout en ayant finalement le même effet direct ou indirect : encourager les Etats à, notamment, instaurer des zones marines protégées. Il est temps de s'intéresser à chacune d'entre elles.

*Directive « oiseaux » : 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages
(79/409/CEE)*

La directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages est le premier texte important relevant du droit dérivé de l'Union européenne qui pousse les Etats à procéder à des zonages de protection. Le texte le fait sous l'angle de la préservation des oiseaux sauvages vivant sur les territoires de l'Union : « *La présente directive concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application. Elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en régleme l'exploitation.* »⁶⁴. A travers l'article 3, la directive dispose que les Etats membres doivent mettre en place des zones de protection : « *La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes et des habitats comportent en premier lieu les*

63 Article 37 de la charte des droits fondamentaux

64 Article 1.1 de la directive « Oiseaux » du 2 avril 1979

mesures suivantes: a) création de zones de protection; »⁶⁵. Ce sont les zones spéciales de protection. Comme le rappelle l'article 18 de la directive « oiseaux », les directives doivent être retranscrites sur le plan national par les Etats membres, ce qui renforce l'obligation de création de zones de protection. Lesdites zones de protection concernent les espaces terriens mais aussi les espaces marins.

Directive « Habitats » : 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (92/43/CEE)

Le 21 mai 1992, l'Union européenne se met en branle une fois encore pour protéger l'environnement. Cette fois-ci la directive porte sur l'ensemble des habitats naturels et pas seulement sur ceux relatifs aux oiseaux sauvages. Ainsi la directive 92/43/43 constitue une approche enrichie de la problématique de l'environnement et des aires protégées. Le rapprochement de l'article 1 « Définitions »⁶⁶ avec l'article 2 met clairement en lumière la largesse du champ d'application de la directive. En vertu de l'article 2.1, la directive s'applique aux habitats naturels : « La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique. »⁶⁷. Aux termes de l'article 1, la notion d' « habitats naturels » doit s'entendre largement. Ainsi tous les habitats naturels sont concernés, dès lors qu'ils présentent un intérêt environnemental, ce qui inclut les aires marines : « b) habitats naturels: des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles »⁶⁸.

Par la suite, à de multiples reprises, les instances européennes ont fait référence explicitement au procédé du zonage. Mais une différence est à mettre en exergue par rapport à la directive « oiseaux » : la directive « Habitats » met en place un réseau européen d'aires protégées, baptisé « Natura 2000 ». En effet l'article 3 énonce simplement : « Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé « Natura 2000 », est constitué »⁶⁹. L'article 3, de plus, intègre les zones constituées au titre de la directive « oiseaux », ce qui souligne la complémentarité entre les deux dispositifs : « Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de

65 Article 3 de la directive « Oiseaux » du 2 avril 1979

66 Article 1 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

67 Article 2.1 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

68 Article 1 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

69 Article 3 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

*protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE. »*⁷⁰. Mais encore, la directive « Habitats », malgré son nom, se soucie aussi des espèces. Les articles 12 et 13 y font référence, en ordonnant aux États de prendre « *les mesures nécessaires* »⁷¹ pour protéger les espèces animales et végétales. La création d'aires marines protégées peut faire partie de ces « *mesures nécessaires* ». Ainsi, la directive du 21 mai 1992 valorise le dispositif normatif préexistant en renforçant les obligations des États.

Directive sur l'eau : 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

La directive du 23 octobre 2000 n'évoque pas explicitement les aires marines protégées. Par rapport aux deux directives « Oiseaux » et « Habitats », la directive du 23 octobre 2000 a un champ différent puisqu'elle s'intéresse à l'eau. C'est une directive générale sur la protection de l'eau dans l'Union européenne. Elle tend à établir un régime pour plusieurs eaux dont les eaux côtières: « *La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines* »⁷². Ce n'est pas une directive fondamentale en matière d'aires marines protégées dans la mesure où la directive ne mentionne pas directement les aires marines protégées. D'ailleurs, elle n'évoque pas la mer spécifiquement. Elle se concentre sur les « *eaux de surface* »⁷³ qui comprennent notamment les eaux des mers. Cependant elle revêt un intérêt malgré tout puisque, certes en des termes généraux, elle incite les États à protéger leurs eaux : « *les États membres mettent en oeuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application des paragraphes 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8; »*⁷⁴.

Directive sur la stratégie pour le milieu marin : n° 2008/56/CE du 17/06/08 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin

La directive sur la stratégie pour le milieu marin est fondamentale dans le processus de

⁷⁰ Article 3 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

⁷¹ Articles 12 et 13 de la directive « Habitats » du 21 mai 1992

⁷² Article 1 de la directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 octobre 2000

⁷³ Article 2 de la directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 octobre 2000

⁷⁴ Article 4.1 a) i) de la directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau du 23 octobre 2000

création des aires marines protégées. En effet, contrairement aux directives évoquées précédemment, la directive sur la stratégie pour le milieu marin, comme son nom l'indique, a pour ambition de contraindre les Etats membres à définir des stratégies afin de préserver l'environnement marin, stratégies nationales qui doivent déterminer les mécanismes de mise en place des aires marines protégées. La directive évoque sans ambages la création d'aires marines protégées. De plus la différence avec les autres directives ne se réduit pas simplement à une volonté d'établir des stratégies. En effet, la directive impose un délai aux Etats membres pour protéger leurs eaux : 2020. Enfin, parmi les quatre directives mises en évidence, seule la directive du 17 juin 2008 concerne exclusivement le milieu marin. L'article 1 reprend ces différences : « *La présente directive met en place un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020.* »⁷⁵. L'article 1.2 évoque les stratégies marines. Cette directive est d'autant plus influente qu'elle bénéficie d'un champ d'application important : « *La présente directive s'applique à toutes les eaux marines telles que définies à l'article 3, point 1), et prend en compte les effets transfrontaliers sur la qualité du milieu marin des États tiers appartenant à une même région ou sous-région marine* »⁷⁶. La directive, cependant, est plus explicite quant aux aires marines protégées dans les éléments qui précèdent le premier article. Aux points 6 et 7, les têtes pensantes de l'Union européenne orientent clairement les Etats membres vers l'instauration d'aires marines protégées. Le point 6 fait référence au droit dérivé européen tandis que le point 7 invoque les conventions internationales. En outre, le droit européen est accompagné des éléments nationaux comme fondements supplémentaires.

Section 2 : Les éléments nationaux

La stratégie de 2007

Durant le quinquennat de Monsieur Sarkozy, la France a adopté une stratégie en matière de création d'aires marines protégées. Cette stratégie se caractérise par une portée géographique restreinte. En effet, elle n'embrasse que la problématique des aires marines protégées de la France métropolitaine. La France d'outre-mer est délaissée. Néanmoins cette stratégie excelle dans la précision. Elle définit des objectifs clairs et

75 Article 1.1 de la directive sur la stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

76 Article 2 de la directive sur la stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

géographiquement identifiés. Tout d'abord elle soutient les projets de création de nouvelles aires marines protégées. Mais encore elle fixe comme objectif de créer huit parcs naturels marins d'ici 2020. C'est un projet ambitieux en ce qu'il détermine un délai, qui plus est un délai assez court. De plus, la stratégie de 2007 encourage la diversification, l'enrichissement de la catégorie des aires marines protégées. En effet, elle préconise notamment de reconnaître comme des aires marines protégées les sanctuaires abritant les mammifères marins. Enfin elle a désigné des zones géographiques prioritaires sur lesquelles des efforts particuliers devront être produits. Il en va ainsi des espaces Natura 2000, des parcs naturels marins en Gironde et dans le bassin d'Arcachon notamment. Mais encore, les stratégies recommandent une prise en compte des avis des acteurs locaux pour ce qui est du développement des aires marines protégées en Corse et en Bretagne du sud notamment. Ainsi il s'agit d'une stratégie succincte, ayant une visée sur le court terme, mais définissant des objectifs précis et relativement ambitieux.

Le Grenelle de l'environnement et Le Grenelle de la mer

En 2009 la France vote la loi sur le Grenelle de l'environnement et adopte un ensemble d'engagements relatifs à la mer qui forme le Grenelle de la mer. Ces deux textes constituent des fondements certains à l'action d'instauration des aires marines protégées. La loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement s'intègre dans le paysage juridique. C'est un texte qui recouvre un spectre très large de problématiques environnementales et en cela, notamment, il se distingue de la stratégie de 2007 qui portait uniquement sur les aires marines protégées. Mais à l'instar de la stratégie de 2007, la loi de 2009 énonce des objectifs chiffrés. Ainsi, aux termes de l'article 23, d'ici à 2012, les aires marines protégées devront recouvrir au moins 10% des eaux territoriales de la France métropolitaine. Pour la France d'outre-mer le délai est porté à 2015. Clairement, la loi incite à créer des aires marines protégées.

Le Grenelle de la mer occupe une place prépondérante dans le système incitatif. Un livre bleu recense, reprend tous les engagements pris par la France au cours de tables rondes organisées le 10 et 15 juillet 2009. Une section est consacrée à la protection de l'environnement marin et est intitulée «*Protéger et valoriser la biodiversité marine* »⁷⁷. Au point 14, la France s'engage à développer son réseau d'aires marines protégées. De plus, le Grenelle évoque la mise en place d'une méthode présidant à la création des espaces protecteurs. Le Grenelle insiste sur la nécessité de créer des réserves marines

⁷⁷ Page 14, livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer (10 et 15 juillet 2009)

pour les «zones de reproduction »⁷⁸ sensibles. Il met en avant également la nécessité d'une politique davantage intégrée et proche des milieux de la pêche. Le Grenelle de la mer est plus complet que le Grenelle de l'environnement en matière de politique marine, ce n'est pas une surprise.

La stratégie des mers et océans adoptée en décembre 2009 évoque subrepticement la question des aires marines protégées dans la partie II C.2, mais se contente de décrire l'action de l'Etat en la matière sans assigner de nouveaux objectifs.

La stratégie de 2012

Le gouvernement a travaillé à l'instauration d'une nouvelle stratégie, plus complète et plus ambitieuse que celle de 2007.

La stratégie de 2012 identifie plusieurs axes forts. Directement ou indirectement le gouvernement, à travers cette stratégie, encourage la création de certains types d'aires marines protégées ou invite plus largement à concentrer les efforts sur des zones géographiques précises.

Ainsi, le gouvernement souhaite une mise en place plus importante des réserves naturelles (point 1.7.3). Il vante leur caractère très protecteur et leur faculté à s'intégrer au sein d'aires marines d'un autre type. Sans l'exprimer clairement, le gouvernement veut que les espaces littoraux qui font partie des domaines relevant de l'autorité du Conservatoire du littoral se multiplient. En effet, ce sont des espaces qui permettent d'assurer une cohérence terre-mer satisfaisante (point 1.7.4). De plus, les instances dirigeantes évoquent l'idée de créer une nouvelle catégorie d'aires marines protégées qui réponde à l'exigence d'une gestion efficace des ressources halieutiques (1.7.5). Outre la problématique des types d'espaces marins choisis, la France est portée par une volonté d'élargissement géographique : la France veut créer davantage d'aires marines protégées en haute mer et dans les eaux ultra-marines (1.8.1 et 1.8.2). Dans ce dernier cas, la nécessité de développer des zonages est particulièrement prégnante dans la mesure où seulement 1,15% des eaux de la France d'outre-mer sont protégées. Pour ce qui est des eaux métropolitaines, le gouvernement demande davantage d'efforts en matière de création d'aires Natura 2000 (1.8.3).

Enfin, les responsables politiques se sont intéressés aux zones du monde dans lesquelles la France est présente, livrant une stratégie pour chacune d'entre elles. Ainsi en Atlantique, il est demandé d'intensifier la création d'aires marines dans le cadre des

⁷⁸ Page 16, point 14 g), livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer (10 et 15 juillet 2009)

engagements relatifs à OSPAR (1.9.1). Le gouvernement s'est aussi penché sur des zones beaucoup plus restreintes . Par exemple, Saint-Pierre-et-Miquelon (1.12) devra faire l'objet d'une étude pour déterminer les besoins environnementaux pour fonder une stratégie de création d'aires marines protégées, étant en ce domaine très en retard.

Ainsi on s'aperçoit que la stratégie de 2012 est très complète en matière d'aires marines protégées tranchant en cela avec la stratégie de 2007.

Le droit national

Tous les projets de création d'aires marines protégées trouvent leurs fondements dans le code de l'environnement (hormis les zones créées en vertu d'un accord international). Ainsi l'article L.334-1 dresse une liste non limitative des différentes catégories d'aires marines protégées : « *Les aires marines protégées comprennent :*

1° Les parcs nationaux ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 331-1 ;

2° Les réserves naturelles ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 332-1 ;

3° Les arrêtés de biotopes ayant une partie maritime, pris en application de l'article L. 411-1 ;

4° Les parcs naturels marins, prévus à l'article L. 334-3 ;

5° Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 414-1 ;

6° Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

7° Les zones de conservation halieutiques, prévues à l'article L. 924-1 du code rural et de la pêche maritime ;

8° Les parties maritimes des parcs naturels régionaux, prévus à l'article L. 333-1 du présent code ;

9° Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 422-27. »⁷⁹

Outre cet article fondamental, il existe une kyrielle d'articles portant chacun sur un type particulier d'aires marines protégées qu'il conviendra d'étudier plus tard.

Ainsi il apparaît, à l'issue de ce bref exposé, que les processus de mise en place des aires marines protégées se fondent sur une multitude de textes juridiques ou stratégiques. Ces derniers relèvent de différents échelons : international, européen et national. Tout ce

⁷⁹ Article L.334-1 du code de l'environnement.

corpus textuel tend à inciter et à permettre la création de zones protectrices de l'environnement. Mais la richesse des aires marines protégées ne se manifeste pas seulement à travers la diversité de fondements juridiques. En effet, les aires marines protégées françaises sont riches en elles-mêmes.

Titre 2. La richesse des aires marines protégées françaises

La richesse des aires marines protégées françaises se manifeste à deux égards : au niveau des outils juridiques (chapitre 1) et par rapport aux systèmes juridiques étrangers (chapitre 2).

Chapitre 1: Les divers outils juridiques français

La France a mis en place un système juridique très divers. Au sein de ce système, des outils juridiques sont classiques (section 1) et d'autres sont marginaux (section 2).

Section 1: Les outils juridiques classiques

Le parc national

Le processus de création d'un parc national est long. Plusieurs étapes doivent être franchies. Cette procédure donne lieu à l'intervention d'un panel très large d'acteurs qui couvre un spectre allant du politique au scientifique en passant par l'économie et l'écologie. Une forte diversité imprègne cet élan créatif. Cette diversité est prégnante du début jusqu'à la fin du chemin.

L'article L.331-1 du code de l'environnement est l'article majeur, central dans la sphère juridique du parc national. En effet, le législateur, par cet article, énonce les principes qui doivent présider à la création du parc national. Ainsi, l'article L.331-1 exprime le caractère multidimensionnel du parc national : il peut comporter des « *espaces terrestres ou maritimes* »⁸⁰. Le législateur entend favoriser un large usage de l'instrument juridique qu'est le parc national pour protéger l'environnement. Cette idée se vérifie clairement à l'aune de la richesse des éléments naturels dont la protection peut motiver la création d'un parc national. L'article permet aux institutions compétentes de se lancer dans pareille entreprise environnementale pour protéger tous les éléments

⁸⁰ Article L.331-1 du code de l'environnement.

naturels («*la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère, et les eaux, les paysages, (...) le patrimoine culturel* »⁸¹) dès lors qu'ils «*présentent un intérêt spécial* »⁸². Outre le champ matériel du parc, l'article L.331-1 évoque aussi la répartition de son champ géographique. Le parc national est composé d'un cœur qui peut être pluriel et d'une aire d'adhésion qui est forcément singulière. Mais encore, ledit article instaure une hiérarchie entre ces deux espaces. Le cœur constitue la zone «*à protéger* »⁸³, celle qui a motivé la création du parc. La zone d'adhésion, elle, doit contribuer à la protection du cœur et comporte les territoires des communes qui ont accepté de participer à l'entreprise environnementale. Ces territoires doivent répondre à une certaine logique : les territoires sont intéressants d'un point de vue géographique ou d'un point de vue écologique. L'article L.331-1 recèle une certaine diversité qui se confirme par la suite à travers la procédure de création du parc national.

L'initiative du projet de création du parc national n'est pas confiée à une personne précisément par les textes, mais en pratique le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, non sans cohérence, se saisit de cette opportunité. Plus précisément, un groupement d'intérêt public est créé dans l'objectif de mettre en branle les mécanismes procéduraux. Ainsi le GIP est tenu de mener quelques études pour évaluer la nécessité et l'opportunité de mener à bien un tel projet et par la suite doit constituer un dossier de projet de création. Cet acteur agit sous la surveillance du préfet qui supervise l'intégralité de l'opération. Selon l'aire géographique du parc envisagé, le préfet compétent diffère : si le parc projeté s'étend seulement dans l'espace d'un département, c'est le préfet de ce département qui est compétent ; si le parc imaginé doit prendre ses quartiers sur une zone outrepassant les limites d'un département, alors c'est le préfet coordonnateur, désigné par le Premier ministre, qui est compétent. Suite à la constitution du dossier de projet de création du parc national, une seconde étape du processus se fait jour : c'est la collecte des avis. Cette phase constitue un cadre temporel dans lequel une myriade de personnes morales intéressées par le projet se manifeste et exprime son avis sur l'opportunité d'un pareil projet. Ainsi sont consultés notamment, les communes dont les territoires sont destinés à composer le corps du cœur ou de l'aire d'adhésion du parc, les départements et les régions. Outre la sollicitation des collectivités territoriales, une pléiade d'acteurs moins connus apporte sa pierre à l'édifice. Il en va ainsi concernant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels les communes intéressées par le projet sont attachées. Il en va de même des chambres consulaires et des centres régionaux concernés par l'éventuelle création du parc. De plus, un autre élément favorise

81 Article L.331-1 du code de l'environnement.

82 Article L.331-1 du code de l'environnement.

83 Article L.331-1 du code de l'environnement.

grandement l'ampleur de la diversité qui marque déjà le début du processus de création. Le groupement public peut soumettre son dossier à l'avis de personnes déterminées par ses soins après l'avis du préfet. Enfin, si le projet de création du parc national comporte une dimension marine, alors certaines institutions spécialisées dans ce domaine doivent être consultées : l'Agence des aires marines protégées en fait partie. Ce sont les articles R.331-4 et R.331-47 du code de l'environnement qui énumèrent toutes les parties qui doivent être consultées. Ces mêmes articles disposent que les parties doivent rendre un avis dans un délai de deux mois à partir du moment où elle sont sollicitées sous peine d'être considérées comme favorables au projet. Suite à cette longue collecte d'avis, le caractère divers de la procédure se confirme encore, si besoin en était, par l'introduction d'un nouvel acteur : le Premier ministre. Selon l'article R.331-5 du code de l'environnement, le ministre chargé de l'environnement doit transmettre le dossier de projet de création du parc national au chef du gouvernement. Ce dernier doit décider « *s'il convient de prendre en considération le projet de création du parc* »⁸⁴. Si le projet trouve un écho favorable auprès du Premier ministre, la décision de prise en considération et les plans partiels du parc seront affichés dans les mairies intéressées pendant un mois. La décision primo-ministérielle est publiée au Journal officiel de la République française. Au vu de ce bref panorama, la diversité est prégnante mais elle doit être quelque peu relativisée. En effet, le commencement du processus de création d'un parc national met aux prises une multitude d'acteurs qui ne sont pas au même niveau. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision « *Syndicat intercommunal de Saint-Martin-Vésubie* » le 20 novembre 1981, les avis des personnes morales sollicitées ne lient en aucune manière l'Etat qui reste entièrement maître de la décision de procéder à la création du parc national. Précisément, le Conseil d'Etat, à l'occasion de cette sentence, ne vise pas expressément tous les acteurs susceptibles d'être interrogés : « *Le gouvernement n'est pas tenu de se conformer aux avis émis par les conseils municipaux et les conseils généraux des communes et des départements intéressés, ou par les chambres d'agriculture ou de commerce au cours des études préliminaires à la création d'un parc national prévues par l'art. 4 du décret de 1961.* »⁸⁵. Mais on peut supposer légitimement, me semble-t-il, que les autres institutions non visées par la présente jurisprudence délivrent, eux aussi, des avis simples. Cela découle de la lecture de l'article R.331-47 du code de l'environnement. Le premier alinéa énonce ceci : « *La consultation sur le dossier élaboré par le groupement d'intérêt public organisée par l'article R. 331-4 est étendue à « l'Agence française pour la biodiversité » ainsi qu'au comité régional des pêches maritimes et des élevages marins et à la section régionale de la conchyliculture intéressés;* »⁸⁶. Par le terme

84 Article R.331-5 du code de l'environnement.

85 Conseil d'Etat, 20 novembre 1981, n°20712, recueil Lebon.

86 Article R.331-47 du code de l'environnement.

«étendue à» on doit sûrement comprendre que le même régime juridique doit s'appliquer. Ainsi les autres organismes tels que l'Agence française pour la biodiversité ne peuvent produire que des avis simples. Le Premier ministre est le seul véritable détenteur du pouvoir. D'ailleurs ce pouvoir peut s'apprécier notamment au regard des effets immédiats dont il peut être la source : selon l'article L.331-6, la décision primo-ministérielle de prise en considération restreint considérablement les projets de travaux qui ciblent la zone concernée par le futur cœur du parc. En effet, selon ledit article, les travaux qui auraient pour objet de modifier les lieux visés par le cœur du projet ne peuvent se poursuivre qu'après l'accord du préfet. C'est intéressant car cette disposition alimente encore davantage la diversité déjà florissante du processus. L'article R.331-6 prévoit que le préfet décide du sort des travaux visés par l'article L.331-6 après avoir demandé l'avis du « conseil scientifique régional du patrimoine naturel concerné »⁸⁷. Ainsi un nouvel acteur apparaît.

Ensuite, le groupement d'intérêt public reprend la main. Il va élaborer une charte du parc national projeté. Cette charte fera l'objet d'une évaluation environnementale au sens de l'article L.122-4 du code de l'environnement : « un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L. 122-6 et suivants. »⁸⁸. La charte est un document très fourni, lourd pouvant être composé de près de 500 pages, comme peuvent en témoigner celles relatives au Parc national de la Vanoise et au Parc national de Port-Cros. C'est un élément de lourdeur de la procédure de création d'un parc national. La charte est définie par l'article L.331-3 du code de l'environnement. Elle a ainsi pour but de traduire « la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants »⁸⁹. La charte propose deux types d'approche: l'approche qui se rapporte à l'aire d'adhésion et l'approche qui se rapporte au cœur du parc. C'est une approche plurielle, diverse qui tient compte de la philosophie du zonage : la charte établit des « objectifs »⁹⁰ pour le cœur du parc et de simples « orientations »⁹¹ pour la zone d'adhésion. Une énième phase de consultations doit suivre après l'établissement de la charte du parc projeté. Les mêmes personnes sont sollicitées que lors de la toute première phase. Ainsi ce sont les acteurs visés par l'article R.331-4 du code de l'environnement. Le caractère démocratique de la procédure trouve son point d'expression le plus fort avec l'enquête publique. Le préfet doit chapeauter le processus qui doit être conforme à toutes les dispositions relatives à l'enquête publique énoncées

87 Article R.331-6 du code de l'environnement.

88 Article L.122-4 du code de l'environnement.

89 Article L.331-3 du code de l'environnement.

90 Article L.331-3 du code de l'environnement.

91 Article L.331-3 du code de l'environnement

aux articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement. Le succès et l'intérêt d'une enquête publique sont conditionnés par la publicité dont elle fait l'objet : les membres de la société doivent être informés de l'existence de l'enquête publique pour pouvoir y participer. C'est pourquoi l'article R.331-8 du code de l'environnement dispose qu'il faut faire la publicité du processus de consultation citoyenne quinze jours au moins avant le début de l'enquête par le biais d'un avis mentionné dans deux publications de portée nationale. L'enquête publique est un facteur de diversification du processus de création du parc national. Et un facteur de démocratisation directe. En effet, si jusqu'ici le processus de création du parc national donnait lieu à des consultations diverses et variées, il n'en restait pas moins que le citoyen, l'élément de base de la société se trouvait délaissé. Par l'enquête publique, le projet de création du parc national se voit revêtir les plus belles parures de la légitimité. Les citoyens ont la possibilité de prendre connaissance du projet dans son intégralité à travers la consultation d'un dossier regroupant toutes les informations utiles. L'article R.123-8 du code de l'environnement porte sur le contenu dudit document. Dans ce dernier, doivent être exposées les raisons qui sous-tendent le projet de création du parc, la désignation des éléments naturels qui justifient le classement de la zone. De plus, le zonage du parc doit être expliqué. Mais encore, la charte, les avis des multiples personnes morales doivent être mis à disposition des citoyens. A l'issue de cette consultation, les membres de la société peuvent exprimer leurs avis, avis qui pourront être retenus par les instances décisionnaires comme le dispose l'article R.331-47 du code de l'environnement : « *Le projet de création du parc et le projet de charte peuvent être modifiés afin de tenir compte des observations recueillies, notamment du rapport et de l'avis du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, des observations et propositions faites par le groupement d'intérêt public à l'issue de l'enquête, des avis des préfets intéressés à la création du parc ainsi que de l'avis du conseil national de la protection de la nature et celui du comité interministériel des parcs nationaux.* »⁹². Le ministre en charge des questions environnementales « *arrête* »⁹³ le projet de charte et le transmet au Conseil d'Etat. Enfin, l'aboutissement de la procédure de création du parc national advient dans l'enceinte du Palais-Royal. Selon l'article L.331-2 du code de l'environnement, le parc est créé par décret pris en Conseil d'Etat. Le décret, outre son objet créatif, a quatre fonctions précises selon ledit article. Il établit le champ géographique du cœur du parc national et les règles afférentes. Il identifie les territoires des communes qui ont vocation à constituer l'aire d'adhésion. Il « *approuve la charte* »⁹⁴. Enfin il crée l'établissement public qui aura pour tâche de gérer le parc nouvellement créé. La procédure s'achève quand le préfet requiert l'adhésion des communes à la charte.

92 Article R.331-47 du code de l'environnement.

93 Article R.331-47 du code de l'environnement.

94 Article L.331-2 du code de l'environnement.

A travers ce modeste tableau, le lecteur peut se rendre compte de la grande diversité qui imprègne la seule procédure de création du parc national. Une diversité qui se manifeste tant par le large spectre des acteurs qui participent au processus que par l'importante variété des actes administratifs qui sont mis en jeu.

Quand le parc national recouvre une réalité marine par l'espace de son cœur ou de son aire d'adhésion, des règles particulières viennent s'agréger aux règles générales vues ci-dessus. L'article R.331-47 du code de l'environnement définit ces règles propres aux parcs nationaux marins. Ainsi, lors de la phase de consultation par laquelle passe nécessairement le groupement d'intérêt public au début du processus de création, des organismes marins doivent pouvoir donner leurs avis, l'article pertinent les identifie : « *l'Agence française pour la biodiversité* »⁹⁵; « *comité régional des pêches maritimes et des élevages marins et la section régionale de la conchyliculture intéressés* »⁹⁶. De plus, la particularité marine se manifeste aussi lors de la présentation du dossier aux citoyens dans le cadre de l'enquête publique. En effet, dans ce cas ledit dossier doit expliciter les limites géographiques des zones marines destinées à composer le parc national projeté, que ce soit au niveau de son cœur ou de son aire d'adhésion. Mais encore, doit figurer dans le dossier, un exposé particulier des « *objectifs de protection* »⁹⁷ et des « *orientations* »⁹⁸ qui correspondent aux espaces maritimes. En outre, le ministre intéressé par l'environnement, au moment d'arrêter le projet de la charte, doit tenir compte des avis « *du représentant de l'État en mer et l'avis du préfet de région compétent en matière de pêche maritime* »⁹⁹. Enfin, selon le paragraphe 4 de l'article R.331-47, le décret de création doit être affiché aussi au sein d'une multitude d'institutions marines. On peut citer « *les direction départementales des territoires et de la mer* »¹⁰⁰. L'élément marin conduit à diversifier encore davantage la procédure de création d'un parc national.

95 Article R.331-47 du code de l'environnement.

96 Article R.331-47 du code de l'environnement.

97 Article R.331-47 du code de l'environnement.

98 Article R.331-47 du code de l'environnement.

99 Article R.331-47 du code de l'environnement.

100 Article R.331-47 du code de l'environnement.

La réserve naturelle peut avoir une emprise territoriale variée, pouvant comprendre des espaces terrestres et des espaces marins : « *Des parties du territoire «terrestre ou maritime» d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle* »¹⁰¹. Cette variété compte parmi les points communs à relever avec le parc national. De plus, à l'image de l'article relatif au parc national, l'article L.332-1 du code de l'environnement se caractérise par une litanie d'éléments généraux susceptibles de justifier le classement d'un espace en « *réserve naturelle* »¹⁰². Sans surprise, le spectre d'intervention est très large, allant de la « *faune* »¹⁰³ jusqu'aux « *fossiles* »¹⁰⁴ en passant par « *la flore* »¹⁰⁵, le « *sol* »¹⁰⁶, les « *gisements de minéraux* »¹⁰⁷ notamment. Le législateur étendant d'ailleurs la portée de la réserve à ce qui est relatif au milieu naturel en général. Mais si jusque là l'article L.332-1 a fait preuve d'un mimétisme presque parfait par rapport à l'article L.331-1, le législateur a par la suite fait œuvre d'indépendance, d'originalité. En effet quand l'article clé du processus de création du parc national se contente d'évoquer les possibilités géographiques de l'espace naturel concerné, l'article L.332-1, lui, fait montre de plus d'audace en mettant en lumière les objets de la protection ainsi instituée. Ainsi dans le paragraphe 2 dudit article, le législateur porte un éclairage sur les différents êtres vivants qui pourront bénéficier de l'aura protectrice de la réserve naturelle. A l'aune du paragraphe 2, l'ampleur du champ de préservation de la réserve naturelle se manifeste indéniablement. La réserve naturelle peut être créée pour protéger les « *espèces animales* »¹⁰⁸ mais aussi les « *espèces végétales* »¹⁰⁹ et « *les habitats* »¹¹⁰ et ce sans pour autant qu'il y ait urgence : on peut les protéger s'ils sont en « *voie de disparition* »¹¹¹ ou s'ils présentent « *des qualités remarquables* »¹¹². En outre, il semble intéressant de remarquer la préoccupation scientifique forte qui peut présider à la création d'une réserve naturelle. En effet, parmi les sept éléments, objets de la possible protection de la réserve naturelle, énoncés par l'article L.332-1, deux s'avèrent être en rapport direct avec la science (les points 6 et 7 du paragraphe 2), renforçant encore la richesse de la réserve naturelle. Comme l'article

101Article L.332-1 du code de l'environnement.

102Article L.332-1 du code de l'environnement.

103Article L.332-1 du code de l'environnement.

104Article L.332-1 du code de l'environnement.

105Article L.332-1 du code de l'environnement.

106Article L.332-1 du code de l'environnement.

107Article L.332-1 du code de l'environnement.

108Article L.332-1 du code de l'environnement.

109Article L.332-1 du code de l'environnement.

110Article L.332-1 du code de l'environnement.

111 Article L.332-1 du code de l'environnement.

112 Article L.332-1 du code de l'environnement.

portant sur le processus de création du parc national, l'article L.332-1 rappelle la possibilité offerte aux réserves naturelles de s'étendre sur les eaux nationales. Cependant, alors que l'article sur le parc national occulte complètement le droit international et les obligations de la France, l'article L.332-2 dispose que la création d'une réserve naturelle doit répondre à un intérêt national ou à des obligations européennes ou internationales: « *Le classement d'une réserve naturelle nationale est prononcé pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation européenne ou d'une obligation résultant d'une convention internationale* »¹¹³. Mais outre ces différences textuelles, les procédures de création du parc national et de la réserve naturelle recouvrent des réalités sensiblement différentes sans pour autant être complètement éloignées.

Tout d'abord, contrairement au processus de mise en place d'un parc national, la création d'une réserve naturelle n'implique pas l'intervention d'un groupement d'intérêt public. Dans les deux cas l'initiative vient souvent des associations de protection de l'environnement, l'Administration reprenant le flambeau par la suite. Dès le début du processus de création, des divergences apparaissent entre les deux espaces naturels. Dans le cadre de la procédure de réalisation du parc national, comme on l'a vu précédemment, c'est le groupement d'intérêt public qui instruit, constitue le dossier de création (article R.331-2 du code de l'environnement). Il en va différemment concernant la réserve naturelle. En effet, en vertu de l'article R.332-1 du code de l'environnement, c'est le préfet qui est à la manœuvre : « *Le préfet qui instruit le projet de réserve.* »⁹³¹¹⁴. Ainsi, le préfet est davantage sollicité. De plus, l'institution du Conseil national de la protection de la nature est complètement évincée du processus de création du parc national, alors qu'elle fait office de première conseillère, chronologiquement, de l'Administration dans le cadre de la mise en place de la réserve naturelle. Une autre différence éloignée, relativement, les deux processus : la prise en compte des propriétaires des terrains qui sont appelés à devenir des espaces naturels protégés. Les propriétaires ne sont pas évoqués par la législation qui a trait au parc national alors qu'ils sont pris en compte par les articles se rapportant à la réserve naturelle. L'article R.332-10 du code de l'environnement énonce qu'en cas de désaccords des propriétaires des terrains visés par le projet environnemental, alors le décret de création de la réserve naturelle devra être pris en Conseil d'Etat. Dans le cas contraire, un décret simple suffit. L'article L.331-2 relatif au décret de création du parc national ne s'embarrasse pas de pareilles nuances. Dans tous les cas, le décret sera signé en Conseil d'Etat. Mais encore, la procédure de mise en place du parc national présente une autre différence avec celle de la réserve naturelle. L'article R.332-9 du code de l'environnement instille une

113 Article L.332-2 du code de l'environnement.

114 Article R.332-1 du code de l'environnement.

différence majeure, du moins d'un point de vue théorique, entre les deux procédures. En effet, ledit article conditionne la création d'une réserve naturelle à l'assentiment de certains ministres, assentiment qui s'il venait à faire défaut, serait donc rédhibitoire. Six ministres disposent de ce pouvoir, dont notamment le ministre de la défense, le ministre « chargé de la mer »¹¹⁵ et le ministre « chargé de la forêt »¹¹⁶. Cependant, leurs accords sont seulement nécessaires quand la réserve projetée présente un quelconque lien avec les domaines respectifs des ministres évoqués. Néanmoins, l'article R.332-9 instaure une différence nette avec le processus de création du parc national qui ne prévoit rien d'approchant. De plus, il est à noter que la réalisation d'une réserve naturelle ne donne pas lieu à l'établissement d'une charte contrairement au parc national.

Hormis ces différences non négligeables, les procédures de création des deux espaces naturels que sont le parc naturel et la réserve naturelle se rejoignent sur plusieurs points. Ainsi, les deux procédures sont caractérisées par le même rituel consultatif qui met en jeu la même diversité d'acteurs, comme les communes et les citoyens (au travers de l'enquête publique) par exemple. De plus, les deux processus de création sont commandés par une logique de zonage. L'article L.331-1 du code de l'environnement définit un agencement géographique particulier du parc national organisé autour d'un cœur et d'une aire d'adhésion. L'article L.332-16 prévoit la création d'un «*périmètre de protection*»¹¹⁷ qui entourerait la réserve naturelle, dispositif qui ressemble fortement à celui du parc national. Cette ressemblance est d'autant plus forte que l'aire d'adhésion comme le périmètre de protection requiert l'accord des communes intéressées. Mais encore, il semble opportun de mettre en avant un autre point commun entre les deux procédures qui nous intéressent. Quand le projet est identifié, la législation sacralise en quelque sorte les espaces sur lesquels sont envisagées les créations de parc nationaux ou de réserves naturelles. En effet, les articles L.331-6 et L.332-6 du code de l'environnement conditionnent toute modification physique des lieux à une autorisation administrative. Ainsi, avant même la création officielle de l'espace protégé, les lieux font l'objet d'une première protection.

115 Article R.332-9 du code de l'environnement.

116 Article R.332-9 du code de l'environnement.

117 Article L.332-16 du code de l'environnement.

Les aires Natura 2000 se créent selon une procédure particulière. En effet, contrairement au parc national ou à la réserve naturelle, les mises en place des espaces Natura 2000 obéissent à une logique européenne. Le label « Natura 2000 » a émergé dans le paysage du droit de l'environnement par l'entremise d'une directive de l'Union européenne : la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. L'article 2 de la directive évoque l'objectif général du texte : favoriser et protéger la biodiversité sur le territoire de l'Union européenne. Mais cet outil juridique se révèle plus loquace au fil de la lecture des différents articles qui le composent. Les décideurs européens avaient pour ambition, avec cette directive, de créer un réseau européen d'aires marines protégées, appelé réseau « Natura 2000 ». L'article 3 évoque clairement ceci : « *Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000», est constitué.* »¹¹⁸. Le réseau intègre, outre les zones spéciales de conservation nouvellement créées, les zones de protection spéciale, c'est-à-dire les zones instaurées par application de la directive « Oiseaux ». Ainsi le réseau Natura 2000 n'en est que plus riche. La directive du 21 mai 1992 fourmille de détails relatifs au processus de désignation et de création des zones Natura 2000. Le texte, à travers ses annexes 1 et 2, a identifié les types d'habitats naturels et les types d'espèces animales et végétales qui peuvent justifier une classification d'un site en zone Natura 2000. Les articles 4 et 5 de la directive expliquent avec force précision le processus de désignation et de création des zones Natura 2000. Ainsi, dans un premier temps, l'Etat membre doit constituer une liste d'espaces susceptibles de bénéficier du label Natura 2000. Cette liste est constituée au vu des critères établis à l'annexe 3, « *étape 1* »¹¹⁹ de la directive. Cette liste sera ensuite envoyée à la Commission européenne, accompagnée des dossiers rendant compte des caractéristiques de chaque site (« *localisation* »¹²⁰, « *carte* »¹²¹, « *appellation* »¹²²). Tout d'abord, les sites choisis par les Etats membres doivent abriter des habitats naturels ou des espèces animales ou végétales désignés dans les annexes 1 et 2. Ensuite, ces sites doivent satisfaire à une kyrielle de critères. Les critères sont légèrement différents selon

118 Article 2 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

119 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

120 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

121 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

122 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

qu'il s'agit d'un site abritant un habitat naturel visé à l'annexe 1 ou d'une espèce visée à l'annexe 2. Le grand A de l'étape 1 de l'annexe 3 énonce quatre critères plus ou moins précis concernant les habitats naturels : «a) *Degré de représentativité du type d'habitat naturel sur le site.*

b) *Superficie du site couverte par le type d'habitat naturel par rapport à la superficie totale couverte par ce type d'habitat naturel sur le territoire national.*

c) *Degré de conservation de la structure et des fonctions du type d'habitat naturel concerné et possibilité de restauration.*

d) *Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation du type d'habitat naturel concerné.* »¹²³. Le grand B de l'étape 2 de l'annexe 3 porte sur les sites accueillant les espèces animales et végétales : «

a) *Taille et densité de la population de l'espèce présente sur le site par rapport aux populations présentes sur le territoire national.*

b) *Degré de conservation des éléments de l'habitat importants pour l'espèce concernée et possibilité de restauration.*

c) *Degré d'isolement de la population présente sur le site par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce.*

d) *Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation de l'espèce concernée.* »¹²⁴. On peut s'apercevoir à la lecture desdits critères que la différence est inexistante, sinon, ténue. Mais la richesse et la diversité des espaces Natura 2000 résident ailleurs. Tout d'abord il n'y a pas qu'une seule étape dans le processus de désignation. L'étape 1 qui met à la charge de l'Etat de désigner les zones qui lui semblent pertinentes n'est qu'un préalable à l'étape 2. Durant cette étape 2, la Commission identifie, parmi les sites proposés par l'Etat membre, ceux qui sont prioritaires au regard de la directive. A travers l'article 1, intitulé « *Définitions* »¹²⁵, la directive définit les notions d'habitats naturels prioritaires et d'espèces prioritaires. L'appréciation du caractère prioritaire est sensiblement la même qu'il s'agisse d'un habitat naturel ou d'une espèce animale ou végétale. Cela est décelable à la simple lecture des deux définitions :

« types d'habitats naturels prioritaires: les types d'habitats naturels en danger de disparition présents sur le territoire visé à l'article 2 et pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2.

123 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

124 Annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

125 Article 1 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages

Ces types d'habitats naturels prioritaires sont indiqués par un asté- risque () à l'annexe I; »¹²⁶*

«espèces prioritaires: les espèces visées au point g) i) et pour la conservation desquelles la Communauté porte une responsabilité particulière compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire visé à l'article 2. Ces espèces prioritaires sont indiquées par un astérisque () à l'annexe II; »¹²⁷*

Ces éléments naturels prioritaires sont désignés par la Commission parmi les listes des habitats naturels et des espèces animales et végétales établies aux annexes 1 et 2. Ce caractère prioritaire est important dans la mesure où il impacte significativement le processus de désignation. En effet, les éléments naturels prioritaires proposés par l'Etat membre sont d'emblée acceptés pour faire partie du réseau Natura 2000. La directive est très claire à ce sujet : *« Tous les sites identifiés par les États membres à l'étape 1, qui abritent des types d'habitats naturels et/ou espèces prioritaires, sont considérés comme des sites d'importance communautaire. »¹²⁸*. Les sites proposés par les Etats membres qui ne sont pas prioritaires au sens de la directive «Habitats » sont soumis à une vérification de la Commission. Cette dernière s'appuie sur une batterie de critères : *« a) la valeur relative du site au niveau national;*
b) la localisation géographique du site par rapport aux voies migratoires d'espèces de l'annexe II ainsi qu'à son éventuelle appartenance à un écosystème cohérent situé de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à la Communauté;
c) la surface totale du site;
d) le nombre de types d'habitats naturels de l'annexe I et d'espèces de l'annexe II présents sur le site;
e) la valeur écologique globale du site pour la ou les régions biogéographiques concernées et/ou pour l'ensemble du territoire visé à l'article 2 tant par l'aspect caractéristique ou unique des éléments le composant que par leur combinaison. »¹²⁹. Si les sites répondent à ces critères alors ils sont désignés comme faisant partie du réseau Natura 2000. Ainsi une distinction de régime s'opère entre les sites dits « prioritaires » et les autres. La désignation des sites dignes de revêtir les appareils Natura 2000 se fait

126 Article 1 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

127 Article 1 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

128 Etape 2, point 1, de l'annexe 3 de l'annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

129 Etape 2 de l'annexe 3 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

malgré tout avec l'accord des Etats membres. La Commission a six ans à compter de la notification de la directive du 21 mai 1992 pour établir les listes. Ensuite l'Etat membre reprend la main puisqu'il doit désigner officiellement les sites validés par la Commission comme étant des zones spéciales de conservation. L'Union européenne accorde six ans aux Etats membres pour remplir cette mission.

Mais le réseau Natura 2000, comme vu précédemment, n'est pas seulement composé des zones spéciales de conservation. En effet, les zones de protection spéciale, créées dans le cadre de la directive «Oiseaux » viennent grossir les rangs des aires marines protégées Natura 2000. Ainsi le réseau Natura 2000 recouvre une réalité diverse à plus d'un titre. Le réseau Natura 2000 comporte deux types d'aires marines protégées : celles consacrées spécifiquement à la protection des oiseaux (directive « Oiseaux ») et celles ayant un spectre plus large portant sur la préservation des habitats naturels et des espèces animales et végétales en général (directive «Habitats »). Mais la diversité apportée par l'introduction des aires de la directive « Oiseaux » ne se résume pas à cela. Le régime juridique présidant à la création des zones de protection spéciale diffère de celui régissant la création des zones spéciales de conservation. La différence est nette. La directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ignore la Commission. Ce sont les Etats qui désignent les espaces comme zones de protection spéciale. L'article 4 illustre ce propos : « *Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.* »¹³⁰.

En outre, la directive «Habitats » a été transposée en droit français. L'article L.414-1 du code de l'environnement évoque subrepticement la création des sites de Natura 2000. Il prend bien soin de remarquer que les sites Natura 2000 concernent aussi les milieux marins : «*Les zones spéciales de conservation sont des sites (L. no 2005-157 du 23 févr. 2005, art. 140; L. no 2006-1772 du 30 déc. 2006, art. 40-I) «marins et terrestres»*»¹³¹.

La France constitue un rouage essentiel du système Natura 2000. Selon l'Inventaire National du Patrimoine Naturel¹³², la France compte 131 habitats (57% des habitats Natura 2000), 159 espèces (17% des espèces Natura 2000) et 123 espèces d'oiseaux (63% des espèces d'oiseaux protégées par la directive «Oiseaux »). Les aires marines Natura 2000, en France, représentent 4 146 142 hectares. Les aires marines Natura 2000

130 Article 4 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

131 Article L.414-1 du code de l'environnement.

132 <https://inpn.mnhn.fr/programme/natura2000/presentation/objectifs>

sont au nombre de 213.

Les parc naturels marins

Parmi les six catégories d'aires marines protégées, le parc naturel marin fait figure de nouveau-né. En effet, c'est la catégorie d'aire marine protégée la plus récemment créée. Sa création est à mettre à l'actif de la loi du 14 avril 2006. La jeunesse n'est pas le seul trait distinctif du parc naturel marin. Ce nouvel outil est porteur d'une grande ambition puisqu'il poursuit des finalités plus diverses et plus nombreuses que celles des autres outils juridiques. La création du parc naturel marin obéit à plusieurs impératifs : enrichir les connaissances marines, promouvoir une gestion écologiquement et économiquement responsable, préserver la nature marine en général et pas seulement celle qui est précaire. En cela c'est peut-être l'outil environnemental le plus abouti. De plus, son originalité est d'autant plus forte que son champ d'intervention est exclusivement marin. C'est la seule catégorie d'aire marine protégée qui est dans ce cas. L'article L.334-3 du code de l'environnement évoque cette caractéristique avec plus de précision : *« Des parcs naturels marins peuvent être créés (L. no 2010-788 du 12 juill. 2010, art. 149) « dans les eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de l'État », ainsi que sur les espaces appartenant au domaine public maritime (L. no 2016-1087 du 8 août 2016, art. 160-I-5o) « ou au plateau continental », pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin. »*¹³³. Une première différence avec le parc national ou la réserve naturelle se fait jour. Le parc national, comme on l'a évoqué précédemment, se crée par un décret en Conseil d'Etat. La réserve naturelle se crée, selon les cas, soit par un décret en Conseil d'Etat soit par décret simple. Le parc naturel marin, lui, s'incorpore dans le paysage écologique par le biais, automatiquement, d'un décret simple. C'est toujours le Premier Ministre qui est à la manœuvre mais selon des procédés plus simples. Le législateur ne dit pas expressément que le décret simple est à l'origine de la création du parc naturel marin, l'article L.334-3 du code de l'environnement ne fait mention que d' *« un décret »*¹³⁴ sans évoquer sa nature juridique. Ainsi il est nécessaire de se pencher sur les différents décrets qui ont donné naissance aux parcs naturels marins existants. Sur les huit parcs

133 Article L.334-3 du code de l'environnement.

134 Article L.334-3 du code de l'environnement.

naturels marins existants, un seul a été mis en place par un décret pris en Conseil des ministres par le Président de la République : le parc naturel marin de Mayotte. Les sept autres ont été instaurés par des décrets provenant du Premier ministre. A la lumière de cette brève étude, il apparaît que le décret simple constitue le mode privilégié pour créer un parc naturel marin. Mais ce décret apparaît comme être le point d'orgue du processus de création du parc naturel marin. Il semble opportun de mettre en exergue le chemin que doivent parcourir tous les acteurs intéressés pour donner naissance à pareil zonage marin. Le processus de création trouve sa source première dans l'arrêté produit par le ministre chargé de la protection de l'environnement. Ce dernier consiste à confier l'organisation de la procédure à deux individus qui incarnent la déconcentration des pouvoirs : le représentant de l'Etat en mer et le préfet de département. Les deux éléments ainsi visés doivent être concernés par le projet de création du parc naturel marin. L'arrêté ne joue pas seulement un rôle désignatif. En effet, par le biais de cet arrêté, le ministre porteur de la charge de la protection de l'environnement va circonscrire le projet, établir des limites géographiques. C'est ce que révèle la lecture de l'article R.334-27 du code de l'environnement. Ainsi, initialement, le projet de création d'un parc naturel marin revêt purement les habits étatiques. C'est seulement dans un second temps que l'ambition créatrice prend un tournant collectif. Les autorités en charge de l'organisation de la procédure doivent procéder à des consultations. Ces dernières apparaissent sous plusieurs formes. Aux termes de l'article R.334-29 du code de l'environnement, il faut distinguer deux types de consultation : la demande d'avis de certaines institutions et l'enquête publique. Le représentant de l'Etat en mer et le préfet du département désignés par l'arrêté ministériel doivent consulter les institutions intéressées par le projet et qui sont mentionnées sur une liste établie par leurs soins. Le préfet du département concerné doit organiser une enquête publique aux fins de donner la parole aux citoyens. Ces deux consultations se font sur la base d'un document transmis par les autorités compétentes et qui présente le projet : le dossier de création. En vertu de l'article R.334-28 du code de l'environnement, le dossier doit comporter certains éléments :

- « 1o Un document indiquant les limites du parc naturel marin projeté;*
- 2o Une synthèse de l'état du patrimoine marin et des usages du milieu marin;*
- 3o Les propositions d'orientations de gestion en matière de connaissance, de conservation et d'usage du patrimoine et du milieu marin;*
- 4o Le projet de composition du conseil de gestion du parc. »¹³⁵.*

Ainsi, dès le stade de la consultation, il est possible de mettre en lumière des

135 Article R.334-28 du code de l'environnement.

divergences entre certaines catégories d'aires marines protégées. En effet, la mise en place d'un parc naturel marin donne lieu à des consultations citoyennes qui ne se retrouvent pas dans les processus de création des zones Natura 2000, des zones sous l'influence du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou encore des aires instaurées par les arrêtés de biotopes. En effet, dans les processus d'instauration de ces trois types d'aires marines protégées aucune enquête publique est prévue. En revanche, le parc naturel marin se rapproche du modèle de création du parc national ou de celui de la réserve naturelle. Ces derniers prévoient en effet une procédure d'enquête publique. Mais l'importance des consultations est à relativiser : ce sont de simples avis qui ne lient pas le gouvernement.

Actuellement il existe 9 parcs naturels marins en France : 6 en France métropolitaine (dont un en Corse) deux dans l'océan Indien et un dans les Caraïbes. Un parc naturel marin est à l'étude : le parc du Golf normand-breton . Le parc d'Iroise est le premier à avoir été créé, en 2007. Le parc naturel marin de la Martinique est le dernier avoir été mis en place, le 5 mai 2017. Outre ces outils, il existe aussi les outils marginaux.

Section 2 : Les outils juridiques marginaux

Le domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres constitue un outil juridique particulier. Il a vocation à préserver l'environnement en s'appuyant sur des leviers fonciers. En France c'est le seul système d'aires marines protégées qui se base ainsi sur une politique foncière. Les espaces gérés par le Conservatoire sont ainsi une nouvelle preuve de l'existence d'une protection marine protéiforme. Il existe une foule de moyens de préserver le milieu marin. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose d'une aire d'influence dans laquelle il peut s'approprier des biens immeubles à des fins de protection environnementale. L'article L.322-1 du code de l'environnement exprime cela en substance en étant plus précis quant au champ d'intervention du Conservatoire : « *Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour*

mission de mener, après avis des conseils municipaux (L. no 2002-276 du 27 févr. 2002, art. 160) «et en partenariat avec les collectivités territoriales» intéressés, une politique foncière (L. no 2016-1087 du 8 août 2016, art. 107-I-1o) «ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent.»

1o Dans les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975;

2o Dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares;

3o Dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux; ».¹³⁶

Ainsi le Conservatoire, d'une manière générale, peut mettre en œuvre sa politique foncière sur les espaces côtiers. Mais pas seulement. L'article L.322-1 du code de l'environnement étend son périmètre d'action au domaine maritime : *« Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié. »¹³⁷*. De plus, la délimitation de l'aire d'influence ne doit pas restée gravée dans le marbre : les législateurs ont prévu la possibilité d'un élargissement : *« Son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes mentionnés au I et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers. »¹³⁸*. D'ailleurs cette possibilité s'est concrétisée comme l'atteste l'article R.322-3 du code de l'environnement.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose de plusieurs moyens pour mener à bien sa politique foncière et protéger l'environnement. Le Conservatoire peut procéder à des achats, bénéficier d'attributions et de dons ou encore mettre en œuvre des procédures d'expropriation. En effet, outre les articles plus précis, l'article L.322-3, par sa généralité semble accorder une grande latitude au Conservatoire : *« Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut procéder à toutes opérations foncières. »¹³⁹*.

Il peut acheter des biens immeubles, mais le Conservatoire est limité dans l'exercice de

136 Article L.322-1 du code de l'environnement.

137 Article L.322-1 du code de l'environnement.

138 Article L.322-1 du code de l'environnement.

139 Article L.322-3 du code de l'environnement

cette prérogative. Les acquisitions amiables doivent être guidées par l'utilité publique. A défaut, elles sont illégales. De plus, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose d'un droit de préemption en vertu de l'article L.322-4 du code de l'environnement. Mais c'est un droit de préemption qui n'est que subsidiaire : *«Lorsque le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent, il peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption. »*¹⁴⁰. Outre ce pouvoir d'achat qui est somme toute banal, l'organisme chargé d'une politique foncière protectrice de l'environnement jouit d'une autre prérogative qui est, elle, exceptionnelle : il peut exproprier. L'article 322-4 du code de l'environnement consacre cette possibilité : *«Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, le droit de préemption prévu à l'article (Ord. no 2015-1174 du 23 sept. 2015, art. 9-VI-10o, en vigueur le 1er janv. 2016) «L. 215-5» du code de l'urbanisme. »*¹⁴¹. L'article R.322-4 du code de l'environnement abonde dans ce sens. L'éventail des canaux d'intervention n'est pas épuisé : le Conservatoire peut bénéficier des affectations étatiques pour réaliser son ambition environnementale. L'Etat met à disposition de l'établissement public des immeubles comme le permet l'article L.322-6 du code de l'environnement : *« Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut être affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant du (L.no 2002-276 du 27 févr. 2002, art. 160) «domaine public ou privé de l'État»*¹⁴².

A l'aune de ce bref exposé, il apparaît que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est l'heureux détenteur de divers outils juridiques qui lui permettent de remplir sa mission dans les meilleures conditions et qui soulignent encore une fois la particulière richesse des aires marines protégées. Car le Conservatoire agit aussi sur le domaine maritime comme on l'a évoqué précédemment. L'intervention du Conservatoire sur le domaine maritime a été permise par la loi du 27 février 2002 dans le but notamment de prolonger son action sur la côte, sur la terre ferme. Cela assure une meilleure cohérence de l'action de l'établissement public. Le domaine public de Chausey, un ensemble d'îles ancré au large de la Normandie, constitue un exemple de l'intervention du Conservatoire en territoire marin.

140 Article L.215-5 du code de l'urbanisme.

141 Article L.322-4 du code de l'environnement.

142 Article L.322-6 du code de l'environnement.

Les arrêtés de biotopes

Les arrêtés de biotopes, quand ils concernent des espaces maritimes, apportent de la diversité à la diversité des aires marines protégées. En effet, les arrêtés de biotopes obéissent à un mode de création, de mise en place très différent de ceux qu'on a déjà évoqués (les parcs nationaux et les réserves naturelles notamment). Les arrêtés de biotopes se soustraient à la logique de la concertation, de la réflexion commune pour favoriser une action très verticale : les acteurs économiques et environnementaux concernés ne sont pas directement impliqués (sauf le Conseil national de la nature et éventuellement le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, en vertu de l'article R.411-2 du code de l'environnement), par les textes législatifs du moins. Les citoyens sont pareillement mis à l'écart. Les arrêtés de biotopes s'appuient uniquement sur un binôme : le législateur et le gouvernement. Le législateur joue sa partition en énonçant une foule d'interdictions en vue de protéger largement l'environnement et ses composantes à travers l'article L.411-1 du code de l'environnement : *«Lorsqu'un intérêt scientifique particulier (L. no 2016-1087 du 8 août 2016, art. 149-I-2o-a) », le rôle essentiel dans l'écosystème ou» les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits:»*¹⁴³ (puis suit une série d'interdictions). Puis, par le biais de l'article L.411-2 du code de l'environnement, le législateur passe le relais au gouvernement pour, notamment, déterminer les espèces et les habitats qui bénéficient de la protection instaurée par l'article L.411-1 du code de l'environnement. Le gouvernement s'est exécuté à l'article R.411-1 du code de l'environnement : *« Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies (Décr. no 2017-595 du 21 avr. 2017, art. 3-I) «par l'article L. 411-1» sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. »*¹⁴⁴.

Les pouvoirs des ministres en la matière sont larges. En effet, ils déterminent le cadre temporel et spatial dans lequel s'inscrit l'interdiction. Bien sûr ils choisissent aussi l'objet de l'interdiction dans la limite de l'article L.411-1 du code de l'environnement. L'article R.411-3 du code de l'environnement fait la synthèse des pouvoirs ainsi décrits : *« Pour chaque espèce, les arrêtés interministériels prévus à l'article R. 411-1 précisent : 1o La nature des interdictions mentionnées (Décr. no 2017-595 du 21 avr. 2017, art. 3-*

143 Article L.411-1 du code de l'environnement.

144 Article R.411-1 du code de l'environnement.

II) «à l'article L. 411-1» qui sont applicables;

2o La durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent. — [Anc. art. R.* 211-3; Décr. no 77-1295 du 25 nov. 1977, art. 1er, al. 4.] »¹⁴⁵.

La jurisprudence a précisé l'étendue des prérogatives ministérielles qui découlent notamment de l'article R.411-3 du code de l'environnement. A l'aune des décisions judiciaires, on s'aperçoit que les ministres visés par l'article R.411-1 du code de l'environnement disposent de marges de manœuvre importantes en ce qui concerne le cadre temporel des interdictions protectrices de l'environnement. En effet, c'est ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 février 1981 « *Syndicat des naturalistes de France* » : « Si l'art. 4 de la loi du 10 juill. 1976 [C. envir., art. L. 411-2] donne au pouvoir réglementaire la possibilité de fixer la durée des interdictions permanentes ou temporaires en vue d'assurer la protection de certaines espèces animales, cette disposition n'a pas eu pour effet d'imposer aux ministres l'obligation d'édicter une limite dans le temps à l'application du régime de protection qu'ils instituent pour ces espèces. »¹⁴⁶. Les interdictions édictées par le gouvernement peuvent être illimitées dans le temps.

Les arrêtés de biotopes ne sont pas légions. En effet, en janvier 2017 sur l'ensemble du territoire français on pouvait seulement compter 18 arrêtés de protection des biotopes relatifs aux espaces marins. Ce qui contraste grandement avec le nombre de zones marines classées Natura 2000 (213). Les arrêtés de biotopes concernent essentiellement la protection des oiseaux, en cela on pourrait rapprocher le dispositif du système des zones de protection spéciales créées en vertu de la directive Oiseaux et intégrées par la suite au réseau Natura 2000.

Les arrêtés de biotopes sont réparties de façon inégale sur le territoire français. Il y en a 12 en France métropolitaine, placées essentiellement au nord : dix zones d'arrêtés de biotopes y sont présentes. La Corse accueille les deux seules aires de biotopes du sud. Ainsi le sud-ouest et le pourtour méditerranéen sont complètement négligés par le processus des arrêtés de biotopes.

Les espaces relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et les arrêtés de biotopes sont des outils juridiques marginaux, c'est-à-dire particuliers, pour des raisons différentes. La protection du Conservatoire apparaît marginale par son originalité : c'est le seul outil juridique qui accorde autant d'importance à la politique

145 Article R.411-3 du code de l'environnement.

146 Conseil d'Etat, 27 février 1981, n°18559, recueil Lebon.

foncière. Les arrêtés de biotopes sont particuliers par leur faible nombre et leur caractère très spécifique (concerne seulement les oiseaux).

A travers ce bref exposé, il apparaît que la richesse et la diversité des catégories des aires marines protégées ne sont pas contestables. Des divergences existent notamment au niveau des consultations citoyennes, de la sollicitation des différents acteurs institutionnels ou encore du champ d'action. Malgré ces différences certaines, toutes les catégories d'aires marines se rejoignent sur un point : protéger l'environnement contre les menaces anthropiques. En outre, la diversité des aires marines protégées françaises se caractérise par une importante originalité. Cette originalité existe par rapport aux systèmes étrangers.

Chapitre 2 : La relative originalité des outils juridiques français au regard des systèmes étrangers.

L'originalité du système juridique français en matière d'aires marines protégées est certaine mais relative. Par exemple, l'appareil législatif français est caractérisé par une considérable richesse institutionnelle qui semble faire défaut au système canadien sans que les deux pays soient complètement différents (section 1). Par ailleurs, la nature juridique de l'acte de création des aires marines protégées est un élément qui différencie le système français et les systèmes italien, algérien et calédonien (section 2). Mais il n'en reste pas moins que les appareils juridiques italien, algérien et calédonien présentent des similitudes avec l'organisation législative française (section 2).

Section 1 : Le Canada : la richesse institutionnelle comme principale différence.

Le système français des aires marines protégées se caractérise par une certaine diversité. Ce trait saillit d'autant plus à l'aune du modèle canadien. En effet, ce dernier ne brille pas par sa richesse, sa variété. Essentiellement il ne regroupe que trois types d'aires marines protégées contre six (les principales) pour le modèle français. Ainsi le réseau des aires marines canadien recèle principalement des zones de protection marines, des réserves marines de faune et des aires marines nationales de conservation. Cette relative

pauvreté ne se réduit pas seulement à un chiffre. D'un point de vue institutionnel, décisionnel, le modèle français apparaît particulièrement riche par rapport au système canadien. Au sein du processus français, en fonction des aires marines concernées, les personnes ayant le pouvoir de décision de création varient : il peut s'agir du Premier ministre, du Président de la République, d'un préfet, d'un ministre ou encore du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Au Canada, on ne retrouve pas cette même dissémination des prérogatives de mise en place des espaces marins protégés. En effet, peu importe la catégorie d'aire marine, la clé de voûte du système, l'ultime décisionnaire s'incarne en la personne du gouverneur en conseil. Ce personnage institutionnel renvoie en fait au gouvernement. Les trois lois qui consacrent les trois plus importants types d'aires marines protégées accordent toutes un rôle prééminent au gouvernement, au Cabinet. Il en va ainsi de la Loi sur les océans (zones de protection marine), en son article 35.3, de la Loi sur les aires marines nationales de conservation, en son article 5.1 et de la Loi sur les espèces sauvages (réserves marines de faune) en son article 4.1.1.

Cependant les modèles français et canadiens convergent sur certains points dans une certaine mesure. Par exemple, les deux systèmes s'appuient sur le levier foncier pour faire progresser la cause environnementale. On sait que la France, par le biais du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, use du moyen foncier pour arriver à ses fins. Au Canada, la même appétence pour la politique foncière écologique se manifeste. L'article 9.1 de la Loi sur les espèces sauvages en témoigne : le ministre responsable en vertu de ladite loi peut procéder à des achats ou conclure des contrats de bail, au nom du Canada, à propos de terrains en vue de protéger l'environnement. Cependant deux différences avec le système français se font jour : en France c'est un établissement public qui gère la stratégie foncière écologique et les expropriations sont permises (au Canada, les expropriations ne font pas partie des attributs du ministre en question). Outre ce point de convergence, les deux systèmes se rejoignent à quelques détails près en matière de champ d'intervention. Les deux modèles tendent à protéger largement l'environnement. La diversité des aires françaises s'apprécie aussi au regard des systèmes algériens, calédoniens et italiens.

Section 2 : L'Algérie, la Nouvelle-Calédonie, l'Italie : la nature juridique du texte créatif comme principale différence

La France s'appuie bien sûr sur le système législatif pour créer son réseau d'aires marines protégées. En effet les outils juridiques sont mis en place à travers la loi. Mais la création des aires marines protégées en elles-mêmes, c'est-à-dire en tel lieu et à tel

moment relève du pouvoir du Premier ministre, du Président de la République, du préfet ou d'un établissement public (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres). Le législateur ne se charge pas de créer des aires marines particulières, il se contente d'instaurer le concept, la base juridique. C'est un trait fondamental du système français qui contraste grandement avec la méthode mise en œuvre dans beaucoup de pays. L'Algérie, l'Italie, l'Espagne illustrent ce propos. Tout comme La Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas un pays indépendant puisque rattaché à la France, mais qui est considérée comme un pays étranger dans le cadre de cette étude à cause de sa très importante autonomie.

L'Algérie, par l'entremise de la loi du 17 février 2011, a réglé son système d'aires marines protégées. L'Algérie représente un cas particulier par rapport à l'Italie, l'Espagne et la Nouvelle-Calédonie. En effet, c'est un pays qui ne base pas exclusivement le pouvoir décisionnel de création sur la loi, loin s'en faut. Seule une catégorie d'aire marine protégée (sur sept) peut être créée par le législateur aux termes de l'article 28 : « *les réserves naturelles intégrales* »¹⁴⁷. Cela constitue avec la France une différence certaine mais pas importante numériquement. Au vu de l'article 28, il apparaît que plusieurs autres modes de création existent, à l'instar du système français : arrêté et décret. La loi n'est donc pas le seul moteur de la mise en place des aires marines protégées. Une autre différence existe malgré tout avec le système français relativement justement à un des moteurs de la création des espaces préservés : l'esprit d'initiative. En France, les textes législatifs désignent rarement explicitement les personnes dotées du pouvoir d'initiative. L'initiative n'est pas institutionnalisée, du point de vue du droit seuls des ministres ou des préfets peuvent mettre en branle le processus de création. En pratique il se peut que ces personnes agissent après avoir été contactées par des citoyens ou diverses institutions mais ceux-ci n'ont pas de rôle d'initiative officiel. Le système algérien revêt un caractère différent de ce point de vue là. L'article 19 de la loi du 17 février 2011 pose clairement le principe d'une dissémination plus large du pouvoir d'initiative : « *L'initiative du classement d'un territoire en aire protégée doit être prise par les administrations publiques ou les collectivités territoriales, en adressant à la commission une demande de classement.* »¹⁴⁸

Ainsi le pouvoir d'initiative est moins concentré qu'en France puisqu'il appartient non seulement aux « *administrations publiques* »¹⁴⁹, terme très large qui ne se réfère pas

147 Article 28 de la loi algérienne du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable.

148 Article 19 de la loi algérienne du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable.

149 Article 19 de la loi algérienne du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable.

seulement aux ministres et aux préfets, mais aussi aux « *collectivités territoriales* »¹⁵⁰. Il est à noter que sous certaines conditions, « *la personne morale de droit privé* »¹⁵¹ dispose elle aussi d'une prérogative de proposition aux termes de l'article 20. En France les collectivités territoriales sont aussi mises à contribution en matière d'initiative mais seulement pour certaines catégories d'aires marines protégées. En outre, une autre divergence peut être pointée du doigt : le processus algérien ne prévoit pas d'enquête publique comme préalable à la création des aires marines protégées. La France à ce niveau favorise davantage la participation directe du citoyen. Mais comme la France, l'Algérie a mis en place de nombreuses catégories aires protégées, sept pour être précis.

Les systèmes italien, espagnol et calédonien contrastent davantage avec le système français. L'Italie, l'Espagne et la Nouvelle-Calédonie accordent le pouvoir de création d'une aire marine protégée seulement au législateur. Cela constitue une différence majeure avec le modèle français qui n'accorde aucun pouvoir en la matière au dépositaire du pouvoir de faire les lois.

Les deux provinces de la Nouvelle-Calédonie (Sud et Nord) consacrent en effet le règne de la loi. Ainsi le code de l'environnement de la Province Nord dispose en son article 213-2 : « *Les aires naturelles protégées de la Province nord sont établies par délibération de l'assemblée de Province nord après consultation des communes et autorités coutumières concernées. On parle alors de « classement (en aire naturelle protégée de la Province nord) » d'une zone .* »¹⁵². Le code de l'environnement de la Province Sud est tout aussi explicite en son article 211-3.

L'Italie suit le même modèle que celui de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire qu'une place prépondérante est accordée au législateur en matière de création des aires marines protégées.

Le système italien présente quelques variantes malgré tout. La loi du 31 décembre 1982 occupe une place centrale dans l'établissement du dispositif juridique relatif aux aires protégées. Elle instaure la prééminence de la loi dans le processus de désignation. Cependant, la loi ne fait que sélectionner les aires marines protégées potentielles. Par la suite, l'administration, par la voie décrétole, s'occupe de créer effectivement les espaces protecteurs parmi ceux désignés au préalable par la loi.

Ainsi, il apparaît que le processus de création des aires marines protégées est très divers tant du point de vue de ses fondements juridiques que de sa structure même. Cette

150 Article 19 de la loi algérienne du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable

151 Article 20 de la loi algérienne du 17 février 2011 relative aux aires protégées dans le cadre du développement durable

152 Article 213-2 du code de l'environnement de la Province Nord

diversité, par ailleurs, est originale par rapport à certains systèmes étrangers. Mais les aires marines protégées recouvrent aussi une réalité diverse en matière de gestion.

Partie 2. Le processus de gestion des aires marines protégées françaises : une diversité au service du pragmatisme.

Les modes de gestion des aires marines protégées accordent une large place à la pluralité, diversité. Cette pluralité s'exprime en matière institutionnelle pour répondre au défi anthropique (titre 1). Cette pluralité caractérise aussi les moyens de gestion des aires marines protégées et est indispensable en vue de concilier les impératifs économiques et environnementaux (titre 2).

Titre 1. Un cadre institutionnel pluriel face au défi anthropique

Le cadre institutionnel des aires marines protégées est très divers. La pluralité au sein des enceintes de gestion est manifeste (chapitre 1). Cette pluralité est nécessaire dans la mesure où l'environnement doit faire face à une menace diverse qui est incarnée par une multitude d'acteurs (chapitre 2).

Chapitre 1 : Une importante pluralité des modes de gestion

Les modes de gestion des différentes aires marines protégées sont sensiblement les mêmes. Il y a des différences mais elles sont ténues, du moins d'un point de vue législatif, théorique. Cependant, si les modes de gestion se ressemblent cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont dénués de toute variété, de toute pluralité. Au contraire, tous les modes de gestion des aires marines protégées sont marqués du sceau de la diversité et de la confrontation d'idées. En effet, les organismes de gestion sont composés d'un large panel de gestionnaires venant de multiples horizons (section 1). La pluralité ne se manifeste pas seulement à l'égard des gestionnaires. Le fonctionnement des aires marines protégées est encadré par des objectifs variés (section 2).

Section 1 : Une pluralité de gestionnaires

Les aires marines protégées sont les théâtres d'interventions multiples. La diversité de la gestion des aires marines protégées se manifeste à plusieurs égards.

D'une part, elle est sensible au niveau des gestionnaires mêmes des aires marines protégées. Il existe une multiplicité de gestionnaires des aires marines protégées. Cependant, cette pluralité de gestionnaires doit être quelque peu nuancée. En effet, certaines catégories d'aires marines protégées sont gérées par un seul type possible de gestionnaire. La diversité dans ces cas n'existe pas à ce niveau. Deux catégories apportent cette nuance : les parcs nationaux et les arrêtés de biotope.

Hormis ces deux types d'aires marines protégées, les gestionnaires peuvent être très divers.

Ainsi, par exemple, aux termes de la loi, les responsables politiques doivent désigner, en Conseil d'Etat, par décret, un « *établissement public national à caractère administratif* »¹⁵³ qui aura pour tâche de gérer le parc national nouvellement créé. L'article L.331-8 du code de l'environnement est explicite : « *L'établissement public national créé par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 331-2 assure la gestion et l'aménagement du parc national* »¹⁵⁴. Le législateur n'a pas prévu d'autres possibilités, seul l'établissement public administratif désigné par le décret de création de l'aire marine protégée peut assumer les charges de gestionnaire. Concernant les arrêtés de biotope, la problématique de la gestion ne se pose pas : la gestion n'existe pas, seules des mesures d'interdiction règlent la vie dans les aires concernées.

Pour les quatre autres catégories d'espaces marins préservés que sont les réserves naturelles, les parcs naturels marins, les zones Natura 2000 et les espaces du Conservatoire du littoral, la donne est différente. Cette pluralité des gestionnaires s'exprime différemment selon les catégories d'aires marines. Mais la diversité est partagée et constitue un des points communs des modes de gestion de ces espaces. En cela, la pluralité est commune, mais de façon relative car le parc national et l'arrêté de biotope ne suivent pas cette logique.

Ainsi, comme dit précédemment, la diversité des gestionnaires des réserves naturelles, des parcs naturels marins, des zones Natura 2000 et des espaces du Conservatoire du littoral se manifeste selon plusieurs modes : il y a de la diversité dans la diversité. Les réserves naturelles, par exemple, fonctionnent selon un système qui leur est propre. Ce système fait appel à l'intervention conjuguée du législateur et de l'autorité

153 Article L.331-2 du code de l'environnement.

154 Article L.331-8 du code de l'environnement.

préfecturale pour désigner le gestionnaire. Le législateur a énuméré une liste de personnes morales qui sont susceptibles de pouvoir exercer les prérogatives afférentes à la qualité de gestionnaire d'une réserve naturelle. Cette liste est très variée comme en témoigne l'article L.332-8 du code de l'environnement. Cet article symbolise la grande richesse et la largesse du champ des possibles. Ainsi, le législateur a désigné pas moins de dix catégories d'entités capables de gérer une réserve naturelle : « établissements publics ou des groupements d'intérêt »¹⁵⁵ ; « des syndicats mixtes »¹⁵⁶ ; « des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association »¹⁵⁷ ; « des associations d'Alsace et de Moselle régies par les articles 21 à 79-III du code civil local »¹⁵⁸ ; « des fondations »¹⁵⁹ ; « aux propriétaires de terrains classés dans la réserve naturelle »¹⁶⁰ ; « des collectivités territoriale »¹⁶¹ ; « des groupements de collectivités »¹⁶² ; « Un comité national ou régional des pêches maritimes et des élevages marins créé en application de l'article L. 912-1 du code rural et de la pêche maritime ou un comité national ou régional de la conchyliculture »¹⁶³. Parmi ce large panel le préfet doit choisir l'organe compétent pour gérer une réserve naturelle : « Le préfet ou, le cas échéant, le préfet coordonnateur désigne parmi les personnes mentionnées à l'article L. 332-8, après avis du comité consultatif, un gestionnaire de la réserve naturelle avec lequel il passe une convention. »¹⁶⁴.

La diversité de gestion s'exprime autrement au sein des parcs naturels marins. La loi identifie un seul gestionnaire officiel : l'Agence française pour la biodiversité. L'article L.334-4 du code de l'environnement est clair : « I. — La gestion de cette catégorie d'aires marines protégées est assurée par l'Agence (L. no 2016-1087 du 8 août 2016, art. 30-14o) « française pour la biodiversité » »¹⁶⁵. Mais l'élément de diversité est bien présent au sein du processus de gestion des parcs naturels marins. Le même article L.334-4 du code de l'environnement l'introduit par le biais de la mise en place d'un conseil de gestion pour chaque parc naturel marin. Ce conseil est principalement composé de personnes proches des problématiques locales, qui connaissent les alentours du parc naturel marin. C'est ainsi que l'on retrouve des « représentants locaux de l'Etat »¹⁶⁶, des « représentants des collectivités territoriales intéressées »¹⁶⁷. Le conseil

155 Article L.332-8 du code de l'environnement.

156 Article L.332-8 du code de l'environnement.

157 Article L.332-8 du code de l'environnement.

158 Article L.332-8 du code de l'environnement.

159 Article L.332-8 du code de l'environnement.

160 Article L.332-8 du code de l'environnement.

161 Article L.332-8 du code de l'environnement.

162 Article L.332-8 du code de l'environnement.

163 Article L.332-8 du code de l'environnement.

164 Article R.332-19 du code de l'environnement.

165 Article L.334-4 du code de l'environnement.

166 Article L.334-4 du code de l'environnement.

167 Article L.334-4 du code de l'environnement.

de gestion accueille en son sein des personnes qui vivent du et dans le parc naturel marin : « *représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers* »¹⁶⁸. La donnée associative n'est pas négligée puisque les associations sensibles à la question environnementale font partie du conseil de gestion. Enfin, le conseil de gestion constitue une véritable hymne à la pluralité doublé d'un chant de cohérence. En effet, le conseil de gestion compte parmi ses membres, des responsables d'autres aires naturelles implantées à proximité. Ainsi, une gestion plus globale et plus efficace peut se mettre en place. Il est important de noter que la diversité de gestion qui caractérise le système des parcs naturels marins n'est pas seulement une façade, un faux-semblant. Le conseil de gestion dispose de prérogatives décisives dans la bonne marche de la vie d'un parc naturel marin. Et même plus, au regard de la loi et des règlements, il apparaît que le conseil de gestion porte les habits du véritable gestionnaire. En effet, deux articles dessinent incontestablement une répartition des pouvoirs qui penche clairement du côté du conseil de gestion : les articles L.344-4 et R.334-33 du code de l'environnement. L'article L.344-4 est concis mais efficace : « *Le conseil de gestion se prononce sur les questions intéressant le parc. Il élabore le plan de gestion du parc. Il définit les conditions d'un appui technique aux projets des collectivités territoriales qui veulent s'y associer. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration de l'agence.* »¹⁶⁹. L'article R.334-33 s'épanche bien davantage avec force détails. Le point numéro 2 est primordial en ce qu'il pose les jalons de la ventilation des prérogatives : « *Il (le conseil de gestion) élabore le plan de gestion du parc naturel marin et le soumet à l'approbation du conseil d'administration de (Décr. no 2016-1842 du 26 déc. 2016, art. 2-13o) «l'Agence française pour la biodiversité», après avoir recueilli s'il y a lieu l'accord préalable de l'autorité militaire compétente* »¹⁷⁰. A l'aune du point numéro 2, on comprend que le conseil de gestion est à la manœuvre mais sous la surveillance et avec la bénédiction de l'Agence française pour la biodiversité. La suite de l'article R.334-33 confirme cette organisation de gestion. L'article énumère de multiples prérogatives dont a en charge le conseil de gestion. Par exemple, c'est lui qui définit le « *programme d'actions* »¹⁷¹ servant à donner effet au plan de gestion. Il se doit d'avoir une démarche proactive puisque il a pour mission de suivre la mise en œuvre du programme d'actions et en « *en assure l'évaluation périodique et la révision* »¹⁷². De plus, il fait le bilan annuel de la vie du parc naturel marin et le transmet aux autorités compétentes. Ainsi, le processus de gestion du parc naturel marin est marqué du sceau de la diversité au même titre que le système de la réserve naturelle par exemple. Cependant, cette diversité, on l'a vu, prend des chemins

168 Article L.334-4 du code de l'environnement.

169 Article L.344-4 du code de l'environnement.

170 Article R.334-33 du code de l'environnement.

171 Article R.334-33 du code de l'environnement.

172 Article R.334-33 du code de l'environnement.

différents.

L'organisation, du point de la vue de la gestion, des sites Natura 2000 ressemble à celle des parcs naturels marins. La pluralité s'insinue dans des canaux similaires. En effet, comme les parcs naturels marins, la gestion des sites Natura 2000 est confiée à un groupe de personnes venant de divers horizons. Ce groupe de personnes forme un comité de pilotage. Le comité de pilotage dispose d'un pouvoir de gestion considérable. Cette puissance s'incarne dans la possibilité qui est donnée au comité d'établir le document d'objectifs et de suivre sa mise en œuvre. Le document d'objectifs constitue le texte central qui définit les orientations de la gestion du site Natura 2000. L'article L.414-2 du code de l'environnement consacre ce pouvoir : « *Pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document d'objectifs, un comité de pilotage Natura 2000 est créé par l'autorité administrative* »¹⁷³. Le comité de pilotage est composé de personnes aux responsabilités diverses. Les articles R.414-8 et L.414-2 du code de l'environnement évoquent les différentes composantes du comité. Il n'est pas ici opportun d'aller plus en avant dans le détail étant donné l'extrême similitude avec la composition des conseils de gestion des parcs naturels marins.

Dans le cadre de la gestion des aires du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres le processus est différent. Il est divers à un double titre.

Certains des espaces placés sous le contrôle du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sont gérés par son conseil d'administration. Ce dernier est le théâtre d'une pluralité certaine mais limitée (article R.332-17 du code de l'environnement). Certaine car il existe une multitude de personnalités qui participent à la gestion des aires marines dans le cadre du conseil d'administration. Il y a des représentants de l'Etat, du milieu associatif, des collectivités territoriales, un représentant des usagers..... Mais cette pluralité est fortement limitée par la présence écrasante de l'Etat. En effet, aux termes de l'article R.332-17 du code de l'environnement, 34 membres composent le conseil d'administration. Parmi ces membres, 11 représentent l'Etat. Ce chiffre est d'autant plus important que seulement deux représentants des communes siègent au sein du conseil d'administration.

La variété de gestion des espaces appartenant au ou étant sous l'influence du Conservatoire se manifeste par un autre biais. Le Conservatoire peut conclure des contrats avec d'autres entités juridiques afin de leur déléguer la gestion de terrains, d'aires. C'est l'article L.322-9 du code de l'environnement qui le prévoit : « *Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en*

173 Article L.414-2 du code de l'environnement.

assurent les charges et perçoivent les produits correspondants (...) »¹⁷⁴. Ainsi la gestion peut être assurée par diverses personnes. Cette possibilité, d'ailleurs, permet de rééquilibrer la répartition de la gestion entre l'Etat et les autres entités. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres garde une certaine emprise sur la gestion des aires marines grâce à l'outil contractuel. Le contrat permet d'encadrer l'action du gestionnaire : « Les conventions signées à ce titre entre le conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1 (L. no2016-1087 du 8 août 2016, art. 107-III-1o) «, ainsi que le reversement périodique au conservatoire du surplus des produits qui n'ont pas été affectés à la gestion du bien»¹⁷⁵.

D'autre part, cette pluralité qui caractérise les processus de gestion des différentes aires marines protégées s'incarne aussi dans les personnes des conseillers qui ne sont pas au sens strict des gestionnaires, ils ne détiennent pas le pouvoir d'action, mais exercent une influence sur les prises de position des décisionnaires. Ainsi il existe une multitude de conseillers qui gravitent autour des gestionnaire afin de leur prodiguer des avis de tout type : économique, écologique, politique. Cette riche assistance est présente au sein de beaucoup de systèmes de gestion des aires marines protégées (comme dit précédemment, les arrêtés de biotope ne permettent pas une réelle gestion). Les conseillers sont des acteurs de la gestion et enrichissent le processus.

Cette instance de conseil est intégrée dans de nombreuses procédures de gestion des aires marines protégées (à part pour l'arrêté de biotope et les parcs naturels marins). Il existe des variations, des aires marines bénéficiant de conseils plus nombreux et variés. Le parc national constitue un cadre très abouti de ce point de vue. En effet, les gestionnaires ont l'opportunité de bénéficier de précieux conseils en matière économique, sociale et scientifique. Un conseil scientifique et un conseil économique, social et culturel assistent les gestionnaires dans l'exécution de leurs tâches en vue d'une meilleure efficacité et d'une meilleure prise en compte des multiples intérêt susceptibles d'être impactés par la gestion d'une aire marine protégée. Les articles R.331-32 et R.331-33 du code de l'environnement instituent ces porteurs de conseils qui sont bien sûr des personnes compétentes dans leurs domaines : « Ce conseil est composé de personnalités qualifiées dans les sciences de la vie, de la Terre et dans les sciences humaines et sociales »¹⁷⁶; « Ce conseil est composé de représentants d'organismes, d'associations et de personnalités qui, en raison de leur objet ou de leur qualité participent à l'activité économique, sociale et culturelle dans le parc ou concourent à la

174 Article L.322-9 du code de l'environnement.

175 Article L.322-9 du code de l'environnement.

176 Article R.331-2 du code de l'environnement.

vie locale, ainsi que des représentants des habitants et des usagers du parc. »¹⁷⁷ (R.331-33).

Le système des réserves naturelles reprend le modèle du parc national en variant quelque peu. Les gestionnaires des réserves naturelles, à l'instar de ceux des parcs nationaux, disposent de l'appui de deux conseils : un conseil consultatif et un conseil scientifique (R.332-15 et R.332-18). Mais à la différence du parc national, la réserve naturelle ne peut profiter d'une institution de conseil exclusivement intéressée par les questions économiques. Les représentants de la vie économique sont présents dans un ensemble moins sectoriel qui est le conseil consultatif. Dans ce conseil, il y a notamment des représentants de l'Etat, des élus locaux et « *des représentants des propriétaires et des usagers* »¹⁷⁸. Ce sont ces derniers qui peuvent jouer le rôle de conseiller économique mais c'est assez limité par rapport au système du parc national. Par ailleurs on note un doublon : au sein du conseil consultatif, des scientifiques siègent alors même qu'il existe un conseil scientifique. La pluralité est moins présente. Les gestionnaires des parcs naturels marins n'ont pas la chance de pouvoir profiter d'institutions de conseil spécialisées. Ainsi, l'organisme de conseil est un élément de variabilité et de diversité entre les différentes aires marines protégées. Cette absence de conseils spécifiques est sûrement due à la composition du conseil de gestion qui dispose des prérogatives de décision avec l'Agence française pour la biodiversité. La composition du conseil de gestion est hétéroclite. On y trouve notamment des personnes qui pourraient faire office de conseillers économiques ou conseillers scientifiques : « *Il est composé (...) de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées.* »¹⁷⁹.

En cela, le régime du parc naturel marin et celui des sites Natura 2000 se ressemblent. Les gestionnaires des sites Natura 2000 eux aussi ne bénéficient pas de l'assistance de conseils institutionnalisés. Cette carence semble être motivée par une raison : la composition du comité de pilotage est riche.

Le système de la gestion des espaces attribués ou appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est différent. Est intégré à ce système un conseil. En cela, le système du Conservatoire se rapproche davantage des systèmes du parc national et des réserves naturelles. Cependant, une variation est perceptible. En effet, le Conservatoire est assisté par un conseil de rivage qui n'a pas de champ matériel défini de façon sectorielle et par un conseil scientifique (R.322-9 du code de l'environnement). Le conseil scientifique est classique. Le conseil de rivage l'est beaucoup moins de par sa composition et son aire d'action. Il peut donner des avis sur tout type de question et pas

177 Article R.331-33 du code de l'environnement.

178 Article R.332-15 du code de l'environnement.

179 Article L.334-4 du code de l'environnement.

seulement en matière économique ou scientifique. C'est ce que souligne l'article R.322-36 du code de l'environnement dont le petit 1 est particulièrement éloquent quant à la généralité des avis proposés par le conseil de gestion :

« Les conseils de rivage:

1o Donnent leur avis sur les orientations de la politique du conservatoire et font toute suggestion à cet égard;

2o Proposent un programme d'acquisitions relatif au littoral de leur compétence;

3o Sont consultés sur les conventions de gestion, d'attribution et d'occupation afférentes aux immeubles situés dans leur champ de compétence et sont consultés sur les conventions de partenariat définies à l'article R. 322-1 concernant le territoire de leur compétence;

4o Donnent leur avis sur les opérations particulières d'acquisition.

II. — Ils peuvent déléguer ce pouvoir à leur président. — [Anc. art. R. 243-28.] »¹⁸⁰

De plus, il est composé uniquement par des hommes politiques, des membres d'assemblées de collectivités territoriales (R.322-31 du code de l'environnement). Ce système est proche de celui des réserves naturelles, mais n'est pas totalement semblable. En effet, on l'a vu, le conseil consultatif qui a lui aussi une vocation générale n'est pas exclusivement composé de personnes ayant des responsabilités politiques.

Ainsi, à l'issue de ce bref exposé, il apparaît qu'il existe des nuances parfois même d'importantes différences entre les structures de gestion des aires marines protégées. La pluralité existe au sein de ces structures à travers une participation de multiples acteurs. Cette pluralité existe aussi entre les différentes structures de gestion à divers niveaux (les gestionnaires et les conseillers). Et la pluralité est présente au niveau des objectifs.

Section 2 : Une pluralité d'objectifs

Comme on l'a vu, le système de gestion des aires marines protégées s'appuie sur des personnes, des entités. Mais pas seulement. En effet, la dimension documentaire est assez prégnante. Les processus de gestion fonctionnent selon un cadre qui est souvent défini par un document. Ce document établit des objectifs, des limites et donne une perspective. Toutes les aires marines protégées (mis à part les arrêtés de biotope) sont

¹⁸⁰ Article R.322-36 du code de l'environnement.

établies selon un processus qui prévoit la mise en place d'un document d'objectifs ou autre élément similaire. Les gestionnaires disposent du même document d'objectifs. Il peut prendre des noms différents, mais l'esprit est le même : établir des objectifs, des orientations de gestion. Le parc national a une charte (art L.331-3 du code de l'environnement). La réserve naturelle et le parc naturel marin ont des plans de gestion (R.332-21 et L.334-5 du code de l'environnement). Le site Natura 2000 bénéficie d'un document d'objectifs (L.414-2). La seule différence est incarnée par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. En effet, il n'y a pas de document clairement identifié qui recenserait, listerait tous les objectifs de la protection des espaces marins sous l'influence du Conservatoire. Néanmoins, le conseil d'administration met en place une politique précise et définit des plans et orientations (art.322-26 du code de l'environnement). Les objectifs inscrits dans les plans ou documents de gestion se distinguent par une importante pluralité. Souvent les gestionnaires s'assignent des objectifs variés, pluriels. Cela est notamment dû à la pluralité des menaces qui pèsent sur l'environnement. Le Parc national de Port-Cros et le Parc naturel marin d'Iroise constituent des exemples frappants. La charte du Parc national de Port-Cros¹⁸¹ contient pas moins de six objectifs. Ces objectifs sont variés : l'objectif numéro 1 concerne la préservation du paysage du littoral, l'objectif 2 porte notamment sur la protection de la biodiversité marine et l'objectif 4 est relatif à l'aménagement de l'espace. Le plan de gestion du parc naturel marin d'Iroise¹⁸² est encore plus précis dans l'établissement des objectifs. La variété de ces derniers ressort clairement. 7 objectifs encadrent l'action des gestionnaires du parc naturel marin. La palette des domaines abordés est très large. Cette pluralité est particulièrement éclatante à l'aune des quatre premiers objectifs : le patrimoine naturel (chapitre 1 du plan de gestion), la pêche (chapitre 2), la qualité de l'eau (chapitre 3) et le tourisme (chapitre 4) sont tour à tour évoqués.

Ainsi, la gestion des aires marines protégées françaises est marquée par une certaine pluralité, diversité. Cette pluralité puise sa raison d'être dans la multiplicité des menaces environnementales qui pèsent sur les aires marines.

181 <http://www.portcrosparcnational.fr/Agir/La-Charte-de-territoire/Que-contient-la-Charte>

182 Plan de gestion 2010-2025 « Finalités de gestion et carte des vocations » ; <http://www.parc-marin-iroise.fr/Le-Parc/Objectifs/Plan-de-gestion>

Chapitre 2: Les multiples menaces environnementales et leurs effets

La pluralité qui caractérise les structures de gestion est nécessaire au vu de la pluralité des menaces qui pèsent sur l'environnement marin et qui produisent des effets nocifs. Les institutions de gestion, de par leur ouverture, intègrent les multiples acteurs qui influent sur l'état écologique des espaces marins (usagers, professionnels notamment). La diversité des objectifs des aires marines protégées est aussi indispensable face à la pluralité des menaces qui pèsent sur l'environnement. Cette diversité des facteurs nocifs justifie pleinement la dimension participative du processus de gestion. Il est temps, par conséquent, de mettre en lumière les différentes actions anthropiques qui portent atteinte aux espaces marins et qui rendent incontournables les outils des aires marines protégées. La menace touristique constitue l'une des menaces les plus importantes (section 1) mais ne doit pas occulter toutes les autres (section 2).

Section 1 : La menace touristique

Le tourisme est une menace pour l'environnement à divers titres. D'abord, il draine un nombre considérable de personnes sur des espaces restreints. L'exemple méditerranéen est éloquent en la matière. Le pourtour méditerranéen est particulièrement prisé par les touristes du monde entier. Ainsi, environ un tiers des voyageurs de par le monde posent leurs valises sur les rives de la mer Méditerranée chaque année. Cette proportion se traduit par un chiffre impressionnant : 306 millions de personnes. L'effet de masse du tourisme a vocation à prendre davantage d'ampleur : les spécialistes de l'OMT estiment que d'ici 2030 les touristes seront au nombre de 500 millions¹⁸³. Cela induit nécessairement des pressions démographiques importantes. La France est l'une des victimes de ce phénomène : de très nombreux touristes se pressent pour admirer les côtes françaises. Ce phénomène est appelé à devenir plus important dans l'avenir. Il est possible d'avoir une idée plus précise de l'importance du déplacement de la masse touristique à l'aune des chiffres relatifs aux capacités d'accueil des collectivités territoriales. L'ensemble du littoral de la France, incluant la métropole et l'Outre-mer, est capable d'accueillir 7,7 millions de touristes¹⁸⁴ (c'est le nombre de lits destinés aux voyageurs). Une autre statistique permet de se rendre compte du déséquilibre existant entre le littoral et le reste du pays en matière d'accueil touristique : une collectivité

183 http://www.econostrum.info/L-OMT-table-sur-500-millions-de-touristes-en-Mediterrance-en-2030_a9905.html

184 Chapitre IV : économie et environnement littoral et marin/ Commissariat général au développement durable • Service de l'observation et des statistiques : http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-chap.IV.pdf

territoriale dispose en moyenne de 8437 lits pour accueillir les touristes contre 505 pour l'ensemble du territoire français¹⁸⁵. Cet afflux touristique est d'autant plus important qu'il se concentre surtout sur des zones précises : le Languedoc-Roussillon et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (ces régions représentent plus de 30% des capacités d'accueil des touristes de l'ensemble du littoral en termes de lits¹⁸⁶). Ainsi, on peut constater de fortes densités¹⁸⁷: 872,4 lits par kilomètre carré pour le Languedoc-Roussillon, 448,8 pour la PACA. Mais la forte concentration des touristes touche d'autres segments du littoral. Le Pays de la Loire est un bon exemple : en moyenne, 721,2 lits¹⁸⁸ par kilomètre carré sont présents sur le territoire. Ce phénomène tend à prendre toujours plus d'ampleur en France comme sur tout le pourtour méditerranéen. Cette forte et brutale concentration humaine induit nécessairement des effets négatifs sur l'environnement en général et sur l'environnement marin en particulier. La menace est protéiforme.

Le tourisme de masse implique une urbanisation et une artificialisation des côtes. L'enseignant L.Rognant, de l'Université de Nice, évoque le lien automatique qui existe entre l'afflux de touristes et la construction urbaine (l'extrait porte sur la Côte d'azur) : « *le tourisme apparaît un doux poison qui divise l'espace tel un hologramme : quelle que soit sa taille, chaque commune fait exactement ce que fait le voisin. Cette incidence holographique du tourisme se rencontre dans l'urbanisme comme dans l'économie 5 chacun voulait autrefois son casino, aujourd'hui c'est la marina, le palais des congrès ou le port de plaisance* »¹⁸⁹. Cette artificialisation des côtes se vérifie à travers les chiffres. L'Institut français de l'environnement a publié en 2007 un rapport qui fait état d'une forte artificialisation des communes et de leurs côtes : l'espace des communes littorales est recouvert par des éléments artificiels tels que les voies de communication, les zones urbaines à hauteur de 13% (2,7 fois plus que la moyenne en métropole)¹⁹⁰. Plus problématique encore pour l'environnement, cette proportion s'accroît considérablement pour atteindre 27%¹⁹¹ dans les zones à proximité directe avec la mer

185 L'observatoire du littoral, démographie et économie du littoral/ Insee et SoeS :

file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/aq_oldcol_23.pdf

186 Page 75, Chapitre IV : économie et environnement littoral et marin/ Commissariat général au développement durable • Service de l'observation et des statistiques :

http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-chap.IV.pdf

187 Page 75, Chapitre IV : économie et environnement littoral et marin/ Commissariat général au développement durable • Service de l'observation et des statistiques :

http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-chap.IV.pdf

188 Page 75, Chapitre IV : économie et environnement littoral et marin/ Commissariat général au développement durable • Service de l'observation et des statistiques :

http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-chap.IV.pdf

189 Page 8, La submersion de la côte d'azur : touristisation et urbanisation, L.Rognant :

<https://www.departement06.fr/documents/A-votre-service/Culture/archives/recherches-regionales/rr99-1987-07.pdf>

190 http://envlit.ifremer.fr/infos/actualite/2007/artificialisation_et_recul_des_cotes_l_ifen_publice_les_chif_fres

191 http://envlit.ifremer.fr/infos/actualite/2007/artificialisation_et_recul_des_cotes_l_ifen_publice_les_chif

(moins de 500 mètres). En 2006, les espaces de la majorité des départements littoraux témoignaient d'un taux d'artificialisation compris entre 5 et 10%¹⁹². Plus grave encore, l'artificialisation se propage à un rythme effréné : entre 2000 et 2006 les côtes ont été le siège de la plus forte progression de l'urbanisation (plus de 12%)¹⁹³. Bien sûr cette dynamique n'est pas seulement due au tourisme. D'autres facteurs rentrent en compte, mais le tourisme joue malgré tout un rôle de premier plan dans cette évolution. Cette artificialisation implique nécessairement des bouleversements pour la biodiversité marine notamment. En effet, les constructions urbaines nécessaires à l'épanouissement des touristes, telles que les casinos, les routes, les hôtels, campings engendrent automatiquement des destructions d'espaces naturels. Espaces naturels qui par leur proximité avec l'environnement marin participent au bon fonctionnement de l'écosystème. Mais l'artificialisation peut atteindre directement le milieu marin quand il s'agit de construire sur la mer. Monaco illustre ce propos avec force avec ses multiples projets immobiliers. L'un des plus récents prévoit d'urbaniser six hectares de mer. Outre l'artificialisation des espaces naturels, le tourisme exerce une influence négative sur l'environnement marin par d'autres biais.

La foule de personnes induite par le tourisme de masse conduit nécessairement à un accroissement du nombre et de la fréquence des activités de loisirs sur la mer. La présence humaine en mer peut prendre plusieurs formes : véliplanchistes, bateau à voile, kitesurf... Cette présence peut gêner l'avifaune. C'est ce que révèle une thèse de Nicolas le Corre¹⁹⁴. Cet impact peut se traduire par une baisse de la reproduction du fait notamment de l'abandon par les oiseaux des nids. Le tourisme a un effet négatif sur l'espace des oiseaux. Ces derniers sont acculés sur des aires qui se réduisent. La menace touristique est aussi une menace qui pèse directement sur les ressources halieutiques d'un espace marin. En effet, la pêche de loisir est pratiquée de façon massive. Selon une enquête d'Ifremer et BVA, entre 2005 et 2006 plus de 2,5 millions de personnes¹⁹⁵ se sont adonnées au plaisir de la pêche de loisir. Cette menace est d'autant plus forte qu'elle se concentre essentiellement sur des espèces ciblées : la pêche du bar, maquereau, lieu, de la daurade et du sar représente 15,5 milles tonnes (le tiers du volume de pêche a porté sur le bar)¹⁹⁶.

Le tourisme nuit à l'équilibre écologique à cause aussi des férus de plongée. Les

[fres](#)

192 Inventaire Corine Land Cover, disponible sur <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1831/1328/espaces-artificialises.html>

193 Inventaire Corine Land Cover, disponible sur <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs-indices/f/1831/1328/espaces-artificialises.html>

194 Thèse de Nicolas Le Corre, «Le dérangement de l'avifaune sur les sites naturels protégés de Bretagne : état des lieux, enjeux et réflexions autour d'un outil d'étude des interactions hommes/oiseaux », 11 novembre 2009. Disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00431281/document>.

195 Enquête Ifremer/BVA, 2005.

196 Enquête Ifremer/BVA, 2005.

plongeurs, souvent par inadvertance, entrent en contact avec le fond, donnent des coups de palme. Le tourisme induit aussi la présence de navires de plaisance qui sont à l'origine de déversements d'eaux usées dans la mer.

Enfin le tourisme stimule les activités de transport polluantes par voie marine, aérienne ou routière. Mais le tourisme n'est pas la seule menace pour l'environnement.

Section 2 : Les autres menaces

Le tourisme n'est pas le seul vecteur de dangers pour l'environnement marin. Loin s'en faut. Le transport maritime, par exemple, constitue aussi une menace à prendre au sérieux. Le transport est un élément perturbateur du bon fonctionnement de l'écosystème marin pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les navires contiennent des réserves d'hydrocarbures conséquentes. Ainsi, en cas d'accident, les navires déversent des tonnes d'hydrocarbures qui se répandent dans le milieu marin avec les conséquences néfastes que l'on connaît. Plusieurs accidents ont défrayé la chronique ces dernières années : Torrey Canyon (1967), Amoco Cadiz (1978), Exxon Valdez (1989), Erika (1999) et le Prestige (2002). Mais le transport maritime se concilie mal avec les impératifs environnementaux pour d'autres raisons encore. Le ballastage est une problématique environnementale dans la mesure où il trouble considérablement l'équilibre des rapports de force entre les différentes espèces marines. Le ballastage est une opération qui consiste à remplir ou vider d'eau de mer les ballasts des navire pour des questions d'équilibre. Les activités de pompage et de déversement ne se produisent pas dans les mêmes eaux. Or les eaux pompées et déversées contiennent des espèces marines. Par conséquent, des espèces se voient propulsées dans un milieu marin qui leur est inconnu ce qui provoque des bouleversements hiérarchiques dans la chaîne alimentaire : ceux qui dominaient dans un espace donné se font dominer par d'autres espèces originaires d'une autre zone marine. Il s'agit des espèces invasives : espèces qui se développent rapidement. En outre, le transport maritime occasionne aussi des collisions avec des espèces marines telles que les tortues de mer par exemple. Le transport maritime est à l'origine aussi de nuisances sonores qui perturbent notamment les communications entre espèces. De plus, les navires sont coupables de déversements réguliers d'hydrocarbures dans la mer quand il s'agit par exemple de laver les soutes.

Comme on l'a vu avec le tourisme, les menaces pour l'environnement marin peuvent provenir des terres. L'eutrophisation est un phénomène problématique pour la

protection marine. Il s'agit d'une croissance anormalement rapide du phytoplancton (c'est l'ensemble des espèces végétales vivant en suspension dans l'eau) due à des déversements de nutriments provenant des activités terrestres. Les deux principales sources de cette menace sont à rechercher du côté des usines de traitement des eaux usées et des terres agricoles. Ces dernières sont nocives du fait de l'écoulement des engrais. L'eutrophisation représente un danger certain à divers titres.

Tout d'abord, l'eutrophisation conduit à bouleverser l'équilibre écologique. En effet, le phénomène a pour conséquence la disparition d'algues croissant à un rythme lent qui jouent un rôle majeur dans l'alimentation et la protection des poissons. De plus l'eutrophisation met à mal la présence d'oxygène dans l'eau. Les algues, davantage présentes, consomment énormément d'oxygène soit en vivant soit en étant en état de décomposition. Ainsi, une trop forte concentration d'algues cause des situations d'hypoxie (faible quantité d'oxygène dans l'eau) ou d'anoxie (absence totale d'oxygène). Cet appauvrissement en oxygène nuit considérablement à la vie des autres organismes vivants du milieu marin. En Méditerranée par exemple, des espèces disparaissent (les étoiles de mer notamment). Selon le programme MED POL d'évaluation et de maîtrise de la pollution marine dans la région méditerranéenne¹⁹⁷, trois espèces de crustacés et environ quinze espèces de mollusques auraient payé de leur vie la présence exacerbée des algues.

Les nuisances terrestres affectant le milieu marin ne se résument pas seulement à l'eutrophisation. Les détritiques exercent une influence néfaste sur l'environnement. Outre le tourisme qui est un pourvoyeur important (le deuxième en Méditerranée) de déchets, un nouvel acteur fait son apparition : les ménages. Jusqu'ici, on n'en avait pas parlé. Les ménages sont les premiers producteurs de détritiques marins. La pluralité de la menace s'en voit renforcée. Selon le programme sur l'environnement des Nations Unies, les ménages rejetteraient plus de 16%¹⁹⁸ des détritiques marins. Selon un document intitulé «*Assessment of the status of marine litter in the mediterranean* »¹⁹⁹ provenant du programme sur l'environnement des Nations Unies, le plastique représente la moitié des détritiques marins. Le plastique est particulièrement malfaisant. En effet, les espèces marines peuvent s'enchevêtrer dans de pareils détritiques. De plus, il arrive qu'elles en mangent se mettant ainsi en danger. Les tortues par exemple, prennent les plastiques pour des méduses, espèce prisée par elles.

197 Page 55 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf.

198 Page 56 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf.

199 UNEP/MAP, MEDPOL, «Assessment of the status of marine litter in the mediterranean », 2011. Voir page Page 56 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf .

Outre les agriculteurs et les ménages, les industriels constituent aussi des menaces pour l'environnement marin. Les industries produisent des métaux lourds qui pèsent de façon considérable sur l'écosystème marin. La pollution des eaux marines se fait selon divers modes. Les métaux lourds peuvent atteindre la mer par le biais des fleuves et autres cours d'eau. Ces derniers drainent les pollutions situées en amont pour les déverser en mer. Mais les métaux lourds contaminent les mers à cause aussi de la pollution atmosphérique. Enfin, les industriels déversent directement dans la mer des métaux lourds. Ces métaux sont toxiques et portent atteinte à la vie des espèces marines qui évoluent aux abords des côtes ou en haute mer. Une étude du PNUE²⁰⁰ (programme des Nations unies pour l'environnement) montre clairement la présence de plusieurs polluants dans les organismes des moules par exemple. La présence de métaux lourds dans l'environnement marin représente un danger pour la faune et la flore. On peut notamment évoquer l'affaiblissement des systèmes immunitaires comme l'une des conséquences de l'intrusion industrielle.

La pêche est une des principales sources de dangers pour l'environnement marin. L'activité de la pêche revêt un caractère nocif pour les espaces marins à deux égards : la pêche porte gravement atteinte au volume des stocks des poissons et ses techniques mettent à mal l'intégrité des fonds marins.

La surpêche, c'est-à-dire le fait de pêcher sans considération de la capacité régénérative des stocks de poissons, constitue un vrai fléau pour l'espace marin. Cette surpêche est due à plusieurs facteurs. La demande en poissons s'est considérablement accrue dans le monde. Selon un rapport de la FAO, intitulé «*Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture* », la consommation de poissons dans le monde n'a jamais été aussi importante. Dans les années 1960 la consommation par personne et par an, dans le monde se situait aux alentours de 10 kilogrammes. En 2013, cette consommation s'est considérablement accrue pour s'élever à environ 20 kilogrammes²⁰¹. Outre l'explosion de la demande, la surpêche s'explique aussi par l'évolution technique des navires qui les rend plus efficaces. Le phénomène de la surpêche est très nuisible pour l'équilibre de l'écosystème marin. Il conduit non seulement à l'appauvrissement des espèces pêchées mais aussi de l'ensemble de la biodiversité. Ce double effet est dû aux espèces ciblées par les pêcheurs. Très souvent, ces derniers capturent les plus gros poissons en vue d'une meilleure rentabilité. Or les plus gros poissons sont la plupart du temps des

200 UNEP/MAP, « Hazardous Substances in the Mediterranean: A Spatial and Temporal Assessment », 2011. Voir page 47 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf .

201 Page 73 du rapport de la FAO intitulé «*Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture ; contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*», 2016 : <http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf>

prédateurs qui occupent les places suprêmes des chaînes alimentaires. Ainsi, le bouleversement s'opère en ce que les proies des prédateurs du haut de la chaîne prennent la place de ces derniers qui disparaissent. Par conséquent, les pêcheurs capturent les nouveaux prédateurs suprêmes. Ce processus est, selon une expression connue des scientifiques notamment, la descente vers les espèces de plus faible niveau trophique. La disparition des prédateurs aboutit à un déséquilibre écologique qui peut s'avérer à terme très préjudiciable pour l'ensemble d'un milieu naturel. L'importance de la place et de la permanence des prédateurs s'est clairement avérée à la lumière de deux expériences²⁰². Au Canada, la surpêche a provoqué la quasi-disparition des morues. Ces dernières ont été surexploitées, surtout dans les années 1970, avant de voir leur nombre considérablement réduit dans les années 1990. La présence très réduite de la morue au Canada a profité à ses proies qui sont le crabe, la crevette et de petits poissons. Ces proies ont vu leur nombre augmenter de façon exponentielle. Le problème réside dans l'alimentation de ces proies : le zooplancton, c'est-à-dire le plancton animal.

L'accroissement des proies de la morue a causé une diminution du zooplancton. Ainsi, le phytoplancton, nourriture du zooplancton, s'est répandu bouleversant ainsi l'équilibre écologique.

Des scientifiques californiens se sont livrés à une expérience pour vérifier l'importance primordiale de la place du prédateur dans la chaîne alimentaire. L'étoile de mer a été retirée du circuit écologique ce qui a conduit à un appauvrissement de la biodiversité : l'écosystème a perdu 7 espèces soit près de la moitié de sa richesse.

La surpêche produit des effets dévastateurs dès à présent. Près de 30% des stocks de poissons commerciaux sont surexploités. Plusieurs espèces font l'objet d'une inscription sur la liste rouge de l'UICN. Le thon rouge et le mérrou noir sont les cas les plus dramatiques : signalés en danger par les responsables de la liste. La pêche est problématique aussi par rapport aux captures faites par erreur. Un poisson sur cinq est pêché par erreur et donc rejeté à la mer²⁰³. La plupart de ces poissons sont donc gaspillés²⁰⁴. Ces prises sont dues aux équipements des navires qui brassent large, emportant tout sur leur passage (les tonnailles, les lignes de fond, les filets dérivants...). L'activité de la pêche représente un danger aussi pour les fonds marins. Le chalutage dégrade grandement les fonds marins de diverses manières. Par exemple, le chalutage arrache des espèces présentes au fond l'eau ou encore provoque le soulèvement de sédiments.

202 Document du CERES biodiversité intitulé « Impacts de la pêche sur la biodiversité marine » écrit par Veronica Miro Pina, Aurore Penillard, Mickael Postic, et Pierre Quévieux : <http://www.environnement.ens.fr/IMG/file/DavidPDF/Biodiversite2012/CR%20CERES-2.pdf>

203 Page 61 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf

204 Page 61 du rapport intitulé «Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée » de la PNUE et de la PAM, 2012 : https://planbleu.org/sites/default/files/publications/sommcer_fre.pdf

Une autre activité économique profitant des ressources halieutiques agit négativement sur l'écosystème marin : l'aquaculture. L'aquaculture est la culture, en milieu fermé, d'espèces aquatiques comme les poissons. Ce procédé opère généralement dans des bassins, des fleuves, mers ou rivières. Cette activité est à l'origine de près de la moitié (44,1 % de la production halieutique mondiale) de la production halieutique dans le monde en 2014²⁰⁵. Cela représente pas moins de 73,8 millions de tonnes. Mais l'aquaculture est dangereuse pour l'environnement marin.

Tout d'abord, l'aquaculture fonde son fonctionnement sur une forte concentration d'organismes vivants dans des espaces restreints. Ainsi, des déchets organiques sont rejetés aux alentours des fermes aquacoles. Déchets organiques, notamment de la matière fécale, qui nuisent notablement à l'environnement marin et à ses occupants²⁰⁶. De plus la forte concentration d'espèces aquatiques permet à diverses maladies de se propager rapidement. Ces maladies, inévitablement, finissent par contaminer les poissons sauvages autour des fermes aquacoles (exemple des poux des mers). Mais encore l'aquaculture nécessite des captures et des consommations importantes de poissons. Les aquaculteurs ont besoin de cinq kilogrammes de poissons sauvages²⁰⁷ pour produire un kilogramme de poisson élevé. Ainsi l'aquaculture contribue à alimenter le processus de la surpêche. L'aquaculture cause aussi la destruction des espaces naturels notamment pour construire des bassins. Enfin, l'aquaculture accueille des espèces exotiques, c'est-à-dire n'étant pas endogènes à l'environnement de la ferme. Or il arrive que ces poissons s'échappent de leurs enclos pour investir l'espace des poissons sauvages et créer un déséquilibre écologique.

A l'aune de ce court panorama des menaces qui pèsent sur l'environnement marin, un constat se détache clairement : l'écosystème marin doit faire face à une menace qui est plurielle. En effet, de nombreux acteurs sont à l'origine des difficultés qu'éprouvent les espaces marins : industriels, touristes, pêcheurs, aquaculteurs, ménages, collectivités territoriales (notamment à cause du rejet des eaux usées et de la construction près des côtes)... Cette pluralité justifie et légitime la pluralité qui existe au sein des institutions de gouvernance des aires marines protégées. Les gestionnaires des aires marines protégées doivent pouvoir communiquer avec les différents responsables des pollutions pour pouvoir prendre les mesures opportunes en vue de protéger l'environnement. La pluralité institutionnelle s'accompagne d'une diversité d'une autre nature : une diversité

205 Page 22 du rapport de la FAO intitulé «*Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture ; contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*», 2016 : <http://www.fao.org/3/a-i5555f.pdf>

206 Article provenant de l'adresse : http://slowfood.com/slowfish/pagine/fra/pagina.lasso?-id_pg=44

207 Article provenant de l'adresse : <http://www.futura-sciences.com/planete/actualites/developpement-durable-aquaculture-alternative-durable-surpeche-29697/>

relative aux procédés de gestion des aires marines protégées.

Titre 2. Des moyens de gestion diversifiés face à l'inévitable défi de la conciliation

Les gestionnaires disposent de moyens de gestion très divers et conciliants (chapitre 1). Le caractère conciliant des moyens de gestion est indispensable pour perpétuer l'existence des activités économiques, existence qui est primordiale pour la vie des collectivités du littoral (chapitre 2).

Chapitre 1: Des moyens de gestion pluriels et conciliants

Il existe une pluralité de modes de gestion des aires marines protégées. Très souvent, les gestionnaires optent pour plusieurs modes à la fois pour remplir les objectifs qu'ils se sont assignés. Il existe une foule de possibilités. Les gestionnaires ont pour ambition de concilier les impératifs écologiques et les impératifs économiques : protéger l'environnement tout en permettant aux activités humaines d'exister. Ce difficile équilibre s'obtient par divers biais. Les gestionnaires bénéficient d'un large choix : ils peuvent utiliser les moyens principaux de gestion (section 1) ou les moyens secondaires (section 2).

Section 1 : Les moyens principaux

La voie contractuelle

Les gestionnaires des aires marines protégées disposent de l'outil contractuel pour mener une politique environnementale équilibrée, modérée dans ses effets économiques. Ils peuvent passer des contrats, des conventions avec les représentants des usagers des espaces naturels afin d'encadrer leurs activités et de les rendre compatibles avec l'ambition de protection de l'environnement. Ces contrats n'ont pas nécessairement de

force probante mais constituent néanmoins des éléments incitatifs importants. Le législateur, dans les textes, consacre cette possibilité contractuelle au seul bénéfice des sites Natura 2000 et des espaces du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Il reste muet à propos des autres aires marines protégées. Cependant, la pratique nous enseigne que cet oubli législatif n'est en rien rédhibitoire : les gestionnaires des autres aires marines protégées peuvent passer des accords avec des usagers afin de régler l'impact environnemental.

Le législateur est en revanche très volubile quand il s'agit des sites Natura 2000. Les gestionnaires peuvent encadrer contractuellement une activité se déroulant sur une zone Natura 2000 de deux façons différentes : le contrat Natura 2000 et la charte Natura 2000²⁰⁸.

Un contrat Natura 2000 est une convention conclue entre l'Etat (et la région ou la collectivité territoriale de la Corse) et des propriétaires ou usagers de terrains inclus dans la zone Natura 2000. Cette convention a pour objet d'engager le propriétaire ou l'utilisateur à respecter les orientations fixées dans le document d'objectifs en échange d'une aide financière de la part de l'Etat ou de la région. Le contrat a une durée de 5 ans. L'Etat contrôle la bonne exécution des obligations du cocontractant comme l'énonce l'article R.414-15 du code de l'environnement : « *Le préfet, conjointement avec le commandant de la (Décr. no 2017-744 du 4 mai 2017, art. 6) «zone terre» pour ce qui concerne les terrains relevant du ministère de la défense, et l'autorité compétente de la région ou, en Corse, de la collectivité territoriale de Corse signataires du contrat s'assurent du respect des engagements souscrits dans le cadre des contrats Natura 2000.* ». « *A cet effet, des contrôles sur pièces sont menés par les services déconcentrés de l'État (Décr. no 2015-959 du 31 juill. 2015, art. 4-2o) «, par les services de la région ou, en Corse, de la collectivité territoriale de Corse» ou (Décr. no 2009-340 du 27 mars 2009, art. 10-I) «l'Agence de services et de paiement». Ceux-ci peuvent, après en avoir avisé au préalable le titulaire du contrat, vérifier sur place le respect des engagements souscrits.* »²⁰⁹. L'Etat, la région ou la collectivité territoriale de la Corse peuvent prendre des mesures contraignantes si le cocontractant manque à ses obligations contractuelles. En vertu de l'article R.414-15-1 du code de l'environnement, la contrepartie financière peut être remise en cause.

Les gestionnaires du site Natura 2000 de la baie de Goulven (Finistère), par exemple, ont utilisé le contrat Natura 2000 à de multiples reprises notamment afin de restaurer des dunes ou encore de protéger des oiseaux²¹⁰.

Outre le contrat Natura 2000, les gestionnaires de cette catégorie d'aires marines

208 Article L.414-3 du code de l'environnement.

209 Article R.414-15 du code de l'environnement.

210 <http://baie-goulven-dunes-keremma.n2000.fr/agissons-ensemble/les-actions-natura-2000/contrats-natura-2000>

protégées disposent de la charte Natura 2000. La charte 2000 ressemble au contrat Natura 2000 : le cocontractant s'engage à respecter les objectifs environnementaux de la zone Natura 2000 (article R.414-12 du code de l'environnement) et est contrôlé (R.414-12-1 du code de l'environnement). Cependant, le cocontractant ne bénéficie pas d'une aide financière en échange de ses engagements : « *La charte Natura 2000 comporte un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs et pour lesquels le document d'objectifs ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement* »²¹¹.

Les gestionnaires des autres types d'aires marines protégées (parc national, réserve naturelle, parc naturel marin, espaces du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres) n'ont pas un pouvoir contractuel consacré par le législateur, mais il n'existe pas moins. Par exemple, le Parc national des Calanques a conclu un partenariat avec plusieurs offices de tourisme (Marseille, Cassis, La Ciotat et Bouches-du-Rhône tourisme) en vue d'améliorer la sensibilité des touristes à l'importance des enjeux environnementaux qui caractérisent la zone²¹². Ainsi, parmi les engagements consentis par les offices de tourisme, la formation de leurs employés à la thématique de l'environnement figure en bonne place. Ces derniers doivent être capables de délivrer des informations relatives au parc des Calanques et à sa réglementation aux touristes. Le Parc des Calanques n'est pas un exemple isolé. D'autres parcs nationaux suivent le mouvement contractuel, dont le Parc national de Port-Cros. Les gérants de ce parc national ont décidé, par exemple, de conditionner la possibilité de se livrer à des activités de plongée dans les cœurs marins à la signature d'un règlement qui contient toutes les normes pertinentes²¹³. De manière plus générale, le parc national de Port-Cros a conclu un partenariat avec une association de plongée, Plongée Hyères²¹⁴.

Au niveau national, les gestionnaires des parcs nationaux ont créé un label, « Esprit Parc national », qui a pour but de valoriser les activités, les services et les produits qui respectent l'environnement des espaces des parcs nationaux. Ainsi, les professionnels qui adoptent un comportement écologique sont récompensés par la délivrance du label qui leur permet de se distinguer sur le marché.

La réserve naturelle, à l'instar du parc national, profite aussi des bienfaits de la contractualisation des rapports avec les usagers et professionnels. La réserve naturelle nationale de la baie de l'Aiguillon²¹⁵ (au nord de la Rochelle) illustre ce mouvement. Les gestionnaires de la réserve ambitionnaient de relancer la culture des prés salés. Ils se sont réunis avec tous les acteurs intéressés dont les représentants des agriculteurs. Cela a

211 Article L.414-3 du code de l'environnement.

212 <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/des-actions/exemples-dactions-daccompagnement-des-acteurs/cooperation-et-partenariat/partenariat>

213 <http://www.portcrosparcnational.fr/Documentations/Reglement-de-plongee-sous-marine-dans-les-caeurs-marins-du-Parc-national-de-Port-Cros>

214 <http://www.portcrosparcnational.fr/Agir/Missions-et-organisation/Les-partenaires>

215 <https://www.reserve-baie-aiguillon.fr/> <http://www.reserves-naturelles.org/baie-de-l-aiguillon-vendee>

abouti à une relance de l'agriculture dans cet espace encadrée par un cahier des charges qui liste des règles garantissant la protection de l'environnement.

Les parcs naturels marins ne sont pas en reste non plus. La passation d'accords ne leur est pas étrangère comme en témoigne l'exemple du parc naturel marin d'Iroise (Finistère). Ce dernier a mis en place un label à l'instar des parcs nationaux avec l'« Esprit Parc national », qui a pour but de valoriser une pêche des ormeaux de Molène respectueuse de l'environnement²¹⁶. Les pêcheurs, pour prétendre à ce label distinctif, doivent observer certaines règles relatives notamment aux quotas et aux périodes de pêche. C'est du donnant-donnant. De même, l'Agence des aires marines protégées (devenue l'Agence française pour la biodiversité) a conclu un partenariat avec le comité national des pêches maritimes et des élevages marins le 28 septembre 2010 en vue de concilier la pratique de la pêche et les exigences de protection de l'environnement²¹⁷.

La voie réglementaire

Outre la voie contractuelle, les gestionnaires des aires marines protégées disposent d'un autre outil : la réglementation. Cette réglementation est très diverse et généralement tend à prendre en compte l'existence d'activités économiques et ne se traduit que rarement par des interdictions générales et fermes.

Cette volonté de conciliation s'exprime à travers la pluralité des types de réglementations. Les personnes chargées de la gestion des aires marines protégées peuvent édicter des règles qui ont un champ d'influence spatial restreint (on les appellera les règles spatiales), des règles qui instaurent des périodes d'interdiction (les règles temporelles), des règles qui combinent les deux, et des normes qui s'affranchissent complètement de ces deux notions.

Les gestionnaires des aires marines peuvent instaurer des règles qui ont une portée spatiale limitée. Cela permet de préserver l'environnement raisonnablement, c'est-à-dire sans porter préjudice indûment aux acteurs économiques d'une région. C'est le principe du zonage. Ce principe a été consacré par la loi et par la pratique.

Par exemple, le législateur à travers les articles L.331-1 et L.331-16 du code de l'environnement a associé le concept de zonage réglementaire à celui de parc national :

216 <http://www.parc-marin-iroise.fr/Peches-Economie/Soutien-aux-pecheurs/Le-label-ormeaux-de-Molene>

217 <http://www.aires-marines.fr/Concilier/Peches-professionnelle/Partenariat-avec-les-pecheurs>

« Il est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion, définie comme tout ou partie du territoire des communes qui, ayant vocation à faire partie du parc national en raison notamment de leur continuité géographique ou de leur solidarité écologique avec le cœur, ont décidé d'adhérer à la charte du parc national et de concourir volontairement à cette protection. Il peut comprendre des espaces appartenant au domaine public maritime (L. no 2016-1087 du 8 août 2016, art. 160-I-1o) «ou au plateau continental et aux eaux sous souveraineté ou sous juridiction de l'État, en conformité avec la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay le 10 décembre 1982, notamment ses parties V, VI et XII»²¹⁸.

Ainsi un parc national est composé de deux types de zones : le ou les cœurs et les aires d'adhésion. Ces zones se différencient par le degré de la rigueur réglementaire : les cœurs sont l'objet d'une protection plus importante. Le parc national recèle une autre richesse. En effet, une troisième zone peut segmenter encore davantage l'espace d'un parc national : la réserve intégrale. Cette zone peut être instaurée à l'intérieur du cœur. Il s'agit de mettre en place une protection encore plus exigeante en vue de la réalisation d'un objectif scientifique (article L.331-16 du code de l'environnement). Le Premier ministre a le pouvoir de mettre en place ces réserves comme en témoigne le décret n°2007-757 du 9 mai 2007. Par ce biais, le Premier ministre a créé une réserve intégrale au sein du parc national de Port-Cros. D'ailleurs, d'une manière générale, ce parc dispose d'un espace qui est très segmenté par différents zonages réglementaires. Le zonage du parc national de Port-Cros concerne nombre d'activités économiques²¹⁹. Il existe ainsi un zonage relativement à l'activité de pêche qui varie selon sa nature (loisir ou professionnelle). Par exemple, la pêche de loisir est complètement proscrite dans certaines zones, dans d'autres elle est autorisée seulement pour la pêche à la traîne (annexe 1). Cette diversité se retrouve aussi dans le zonage des activités de pêche professionnelle (annexe 2) : dans certains espaces, les engins de pêches sont interdits, ce sont certaines techniques de pêches qui sont proscrites (hameçons et ligne). Mais il existe aussi des réglementations spatiales qui se rapportent à la circulation des navires : il existe des endroits où les navires ne peuvent pas mouiller, embarquer ou circuler (annexe 3). Les gestionnaires du Parc national de Port-Cros ont usé à plein régime de la possibilité de segmenter l'espace afin de concilier les impératifs économiques et écologiques. Cette possibilité de segmenter le cœur d'un parc national marin n'est pas prévue par la loi qui évoque seulement le concept de réserve intégrale. Ainsi le zonage est consacré à la fois par la loi et la pratique. Mais le Parc national de Port-Cros n'est

218 Article L.331-1 du code de l'environnement.

219 <http://www.portcrosparcnational.fr/>

pas le seul parc à mobiliser ainsi des moyens de zonage. Le Parc national des Calanques suit la même logique, notamment en matière de pêche. Cette politique de la réglementation spatiale se traduit par la mise en place de zones de non prélèvement (ZNP), des zones où la pêche est complètement interdite²²⁰. Les gestionnaires du Parc ont décidé d'en créer sept qui recouvrent à peu près dix pour cent du territoire du cœur. Mais il ne faudrait pas croire que le procédé du zonage est propre au parc national. D'autres catégories d'aires marines protégées sont friandes de cet outil. Le législateur a prévu la possibilité de créer un périmètre de protection autour d'une réserve naturelle. Cela permet notamment d'empêcher la nuisance de constructions qui se situeraient à proximité d'une réserve. Cette ouverture au zonage réglementaire a été permise par l'article L.332-16 du code de l'environnement : *«Le conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'État, pour les réserves naturelles nationales, peut instituer des périmètres de protection autour de ces réserves. En Corse, la décision relève de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement.» Ces périmètres sont créés après enquête publique (L. no 2010-788 du 12 juill. 2010, art. 240-I-1o) «réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent code» sur proposition ou après accord des conseils municipaux. — [C. rur., art. L. 242-15 .] »*²²¹. Le préfet dispose du pouvoir de création d'un périmètre de protection (R.332-28). Outre le périmètre de protection, les gestionnaires des réserves naturelles ont l'opportunité, à l'instar des gestionnaires des parcs nationaux notamment, de procéder à un découpage de l'espace afin d'instaurer des régimes juridiques différents. La réserve de la baie de Saint-Brieuc illustre cette possibilité. La majeure partie de la réserve fait l'objet d'une protection renforcée. Le zonage est un phénomène qui concerne d'autres catégories d'aires marines protégées, notamment le parc naturel marin. Par exemple, les responsables du parc du Golfe de Lion, dans leur plan de gestion, ont intégré le concept de segmentation juridique de l'espace. Ainsi dans le plan de gestion du parc naturel marin, est prévu de *« mettre en place des zones de protection des zones fonctionnelles »*²²². Les zones fonctionnelles étant des zones primordiales pour les espèces comme les aires d'alimentation ou de reproduction. Le plan de gestion contient d'autres références au procédé du zonage. Les gestionnaires sont encore plus clairs dans leur intention relativement à l'exploitation des ressources naturelles du parc : ils souhaitent instituer *« une réglementation zonale »*²²³. Enfin, encore dans le plan de gestion, ils préconisent la mise en œuvre de *« zones de repos biologique »*²²⁴ concernant l'exploitation halieutique de la mer.

Les sites Natura 2000 ne sont pas restés à la marge de ce processus de zonage

220 <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/cartotheque/zones-de-non-prelevement-znp>

221 Article L.332-16 du code de l'environnement.

222 Page 62 du plan de gestion du parc naturel marin du Golfe de Lion.

223 Page 301 du plan de gestion du parc naturel marin du Golfe de Lion.

224 Page 332 du plan de gestion du parc naturel marin du Golfe de Lion.

réglementaire. La charte du site Lagune de Brusc, par exemple, suit une logique de segmentation territoriale à propos, notamment, des activités de plaisance, de plongée et de jet-ski. La pêche professionnelle est aussi visée : *« cette activité s'exerce sur l'intégralité du site de la Lagune du Brusc, de la côte à 30 mètres de profondeur, à l'exception de la zone lagunaire »*²²⁵.

Les réglementations spatiales ne constituent pas le seul moyen de protéger de façon équilibrée l'environnement. Le compromis peut s'obtenir en empruntant d'autres voies. La réglementation temporelle, c'est-à-dire les règles qui se basent sur des périodes, est une alternative ou un complément aux segmentations spatiales. Les gestionnaires des aires marines protégées l'ont intégrée dans leur politique de préservation de l'espace marin. Ainsi, par exemple, la réserve naturelle de la Baie de Somme est le théâtre d'une réglementation temporelle. L'arrêté n°47/2017²²⁶, par son article premier, interdit la pêche à pied des coques à partir du 9 juin 2017 alors que celle-ci était autorisée depuis le 1 juin 2017.

Les réglementations temporelles peuvent se combiner avec les réglementations spatiales. Le Parc national de Port-Cros est un adepte de cette combinaison qui est utilisée au sujet de la plaisance et de la plongée notamment. Par exemple, dans une certaine zone, le mouillage des navires est proscrit du 1er juillet au 31 août.

Mais la réglementation des aires marines protégées ne se résume pas à un florilège de normes dont le champ d'application est restreint soit temporellement soit spatialement. Il existe des règles qui s'affranchissent de ces limites pour s'appliquer de manière permanente et sur l'intégralité d'une aire marine protégée. Ces règles peuvent porter sur l'activité de pêche par exemple. Au sein du Parc national des Calanques une réglementation sur la quantité de poissons pêchés est en vigueur. Le Parc a mis en place des quotas. Ainsi, au sein du Parc national des Calanques, concernant la pêche embarquée, un navire n'a pas le droit de pêcher plus de 20 kilogrammes de poissons par jour (des prises additionnelles sont néanmoins autorisées relativement à certaines espèces)²²⁷. De même des interdictions pures et simples de pêcher certaines espèces sont aussi en place : le Parc national des Calanques interdit la pêche sous-marine des raies et requins²²⁸. Le Parc national de Port-Cros énonce aussi des interdictions absolues, notamment en matière de plongée sous-marine. Le règlement 2017 de la plongée sous-marine proscrit tout contact avec les espèces marines, de même qu'il interdit de les

225 Page 14 de la charte Natura 2000 du site Natura 2000 FR 9302001 «Lagune de Brusc ».

226 Arrêté préfectoral n°47/2017 portant fermeture de la pêche à pied des coques sur les gisements de la baie de Somme sud - Zone de salubrité 80-04 (Département de la Somme).

227 Page 5 du guide à l'usage de la pêche de loisir (Parc national des Calanques).

228 Page 6 du guide à l'usage de la pêche de loisir (Parc national des Calanques).

nourrir²²⁹. Ce sont des réglementations plus sévères que les règles spatiales ou temporelles mais contribuent malgré tout à l'établissement d'un compromis entre la réalisation des objectifs environnementaux et la perpétuation des activités économiques qui sont présentes dans l'aire marine protégée. En effet, il s'agit d'interdictions absolues en ce qu'elles ne sont pas limitées dans le temps et dans l'espace. Cependant, ces interdictions portent seulement sur des éléments précis (un type d'engin de pêche par exemple) qui sont particulièrement problématiques pour l'environnement marin, si bien qu'elles ne remettent pas en cause la bonne marche de la vie économique de l'aire. Outre les moyens principaux, il existe aussi des moyens secondaires.

Section 2 : Les moyens secondaires

La voie pénale

Le législateur a prévu des sanctions importantes en cas de non-respect de l'environnement en général et de l'environnement marin en particulier. Ce système pénal est un élément de conciliation en ce qu'il incite fortement les acteurs du monde économique à faire preuve de modération dans la mise en œuvre de leurs activités et à observer les réglementations souples mises en place. La menace pénale est l'une des garantes du bon comportement des professionnels et usagers. Si les gestionnaires des aires marines protégées peuvent se permettre d'accorder une importante liberté aux acteurs économiques, de se montrer conciliants, c'est aussi parce qu'ils ont la possibilité de s'appuyer sur un arsenal pénal important.

Le code de l'environnement prévoit donc des sanctions lourdes pour les personnes qui ne respectent pas l'environnement. L'emprisonnement est même prévu explicitement pour trois catégories d'aires marines protégées : le parc national (L.331-26 et L.331-27), la réserve naturelle (L.332-25) et le site Natura 2000 (L.415.3). La peine peut être très importante comme en témoigne l'article L.331-26 du code de l'environnement qui a trait au parc naturel : il prévoit jusqu'à deux ans de prison. De fortes amendes sont aussi prévues. L'article L.415-3 du code de l'environnement qui concerne les sites Natura 2000 prévoit une amende pouvant s'élever jusqu'à 150 000 euros.

La voie de la sensibilisation

Pour que les activités économiques puissent continuer à exister au sein des aires marines

229 Règlement de plongée sous-marine dans les cœurs marins du parc national de Port-Cros.

protégées, il est nécessaire que leurs acteurs adoptent les bons comportements par rapport aux exigences environnementales. A cette fin, il semble indispensable de mener des campagnes de sensibilisation qui ont vocation à informer les usagers et les professionnels de la réglementation et des enjeux environnementaux. Les gestionnaires des aires marines protégées font en sorte de sensibiliser le plus de monde possible à la nécessité de protéger et respecter l'environnement. La réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc est très active en la matière. C'est ce qui ressort de la lecture du rapport d'activité de 2016. Ainsi en 2016, la Réserve naturelle de la baie de Saint-Brieuc a participé à deux festivals : le festival Natur'armor et la fête de la Science²³⁰. Les membres du Parc en ont profité pour évoquer les activités de protection de l'environnement et son importance. De même, lors du 30ème anniversaire de la Maison de la Baie (musée d'histoire naturelle), la Réserve a fait un éclairage sur certaines espèces marines vivant dans l'aire²³¹. De façon plus régulière, la Réserve intervient dans les milieux universitaires et scolaires pour sensibiliser les plus jeunes aux enjeux de la protection environnementale de l'aire marine de la Baie de Saint-Brieuc. De manière plus originale, les gestionnaires de la réserve naturelle communiquent par le biais d'une sorte de magazine qui paraît deux fois par mois (« *La Lettre* »)²³². Une version pour enfants est aussi disponible (« *La Pie Bavarde* »)²³³. Enfin, la Réserve naturelle relaie ses actions dans la presse locale. A l'aune de l'exemple de la baie de Saint-Brieuc, on comprend que la sensibilisation du public au caractère primordial de la protection de l'environnement et de la réglementation qui l'accompagne peut emprunter différents canaux. La sensibilisation peut aussi passer par une prise en main directe par le public des questions environnementales. C'est l'idée des aires marines éducatives. Ce sont des aires marines protégées de faibles dimensions qui sont gérées par des écoliers (assistés par des associations environnementales ou d'usagers). Cette idée novatrice a germé aux Marquises en 2012²³⁴. Cela permet d'initier les jeunes citoyens aux complexes questions liées à la gestion d'une aire marine protégée et de leur fait comprendre l'importance que revêt l'environnement. Les aires marines éducatives ont convaincu les responsables politiques puisque ces derniers ont décidé d'expérimenter le processus dans huit écoles implantées en France métropolitaine et en Outre-mer.

Les efforts de sensibilisation du public existent aussi dans le cadre des sites Natura 2000. Le site Natura 2000 du Golfe de Morbihan illustre ces efforts. Les gestionnaires se sont assignés des objectifs de sensibilisation notamment en matière de plaisance²³⁵.

230 Page 36 du rapport d'activité de la réserve naturelle de Saint-Brieuc, de 2016.

231 Page 36 du rapport d'activité de la réserve naturelle de Saint-Brieuc, de 2016.

232 Page 37 du rapport d'activité de la réserve naturelle de Saint-Brieuc, de 2016.

233 Page 37 du rapport d'activité de la réserve naturelle de Saint-Brieuc, de 2016.

234 <http://www.aires-marines.fr/Protger/Sensibiliser-le-public/Les-aires-marines-educatives>

235 Document intitulé «Sensibiliser les usagers de loisirs nautiques aux spécificités maritimes du Golfe du Morbihan ».

Cette transmission de connaissances doit se faire selon deux modes principaux: des conférences et autres présentations de ce genre et la présence d'un médiateur²³⁶. Le médiateur a un rôle particulier puisque c'est lui qui aborde les plaisanciers pour les sensibiliser à la nécessité de respecter l'environnement. C'est une démarche proactive. Le site Natura 2000 du Golfe de Morbihan propose aussi des formations aux associations de loisirs nautiques. A noter que les services d'un médiateur sont aussi requis pour informer les passagers des navires touristiques.

L'information environnementale, parfois, se concentre sur une espèce marine particulière et non sur une zone. C'est le cas de la campagne de sensibilisation à la situation précaire du Dugong en Nouvelle-Calédonie. La campagne, intitulée « *Aujourd'hui, je fais attention* »²³⁷, est assurée notamment par des membres de l'Agence française pour la biodiversité. Le dugong est une espèce menacée. Elle est vulnérable selon les critères de la liste rouge de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Le dugong est un mammifère marin ayant des liens de parenté éloignée avec le lamantin. Sa zone d'habitat se situe dans les eaux tropicales de l'Océan Pacifique et de l'Océan Indien. Des dugongs vivent aussi dans la Mer Rouge. Ce sont des herbivores qui se nourrissent en broutant les prairies marines. La plaisance constitue une menace pour la vie des dugongs, notamment en Nouvelle-Calédonie où les dugongs sont près d'un millier. L'activité de plaisance est nocive en ce qu'elle induit des collisions et des dégradations des herbiers marins (à cause des ancrages). La précarité des dugongs rend nécessaire la campagne de sensibilisation. Cette dernière doit favoriser une cohabitation harmonieuse. Elle s'inscrit dans un cadre plus large qui est « *le plan d'actions dugong 2010-2015* »²³⁸. La campagne « *Aujourd'hui, je fais attention* » se traduit par la distribution de portes-clefs et de documents informatifs à divers points stratégiques pour l'appareillage des navires de plaisances.

Les gestionnaires des aires marines protégées rivalisent d'inventivité pour mettre en place des systèmes de sensibilisation originaux et efficaces. Les responsables du site Natura 2000 de Chausey sont dans cette logique. Pour cerner les besoins en sensibilisation, ils ont mis en ligne un questionnaire auquel doivent répondre les usagers²³⁹. Le Parc naturel marin d'Iroise est aussi actif en matière de transmission des connaissances. Les gestionnaires prévoient dans le « *Programme d'actions 2017* » de

236 Page 2 du document intitulé « Sensibiliser les usagers de loisirs nautiques aux spécificités maritimes du Golfe du Morbihan ».

237 Dossier de presse sur la campagne de sensibilisation Dugong « *Aujourd'hui je fais attention* » : [file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/Dossier_de_presse%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/Dossier_de_presse%20(1).pdf)

238 Pour plus d'informations : <http://www.aires-marines.fr/Protger/Protger-les-habitats-et-les-especes/Le-dugong/Le-plan-d-actions-dugong-en-Nouvelle-Caledonie>

239 Questionnaire « Bien naviguer, c'est préserver Chausey ! » : <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSebM1o6R3wFCdAVv8BLFBP3WiJ2LgAqsv4TjkNeAdyibHU4xg/viewform?c=0&w=1>

poursuivre leurs efforts. Ainsi le projet «*p'tits mousses* »²⁴⁰, qui consiste à faire découvrir aux écoliers les richesses de la mer d'Iroise, restera en place. Cette année, il est prévu de publier un livre sur la pêche dans le parc²⁴¹. La publication de livres est aussi un moyen de sensibiliser le public aux problématiques environnementales. Les parcs nationaux s'impliquent aussi dans ce processus informatif comme en témoigne le parc national de Port-Cros qui a mis en place, par exemple, des lieux d'exposition, muséographiques.

Ainsi, il apparaît que la sensibilisation est un facteur important de conciliation entre les impératifs environnementaux et économiques. Elle permet de renseigner les acteurs concernés, leur transmettre des connaissances qui doivent impacter leurs comportements. Une prise de conscience doit se produire. C'est le prix d'une gestion souple des activités économiques dans les aires marines protégées.

Les gestionnaires des aires marines protégées disposent d'une pléthore de moyens pour assurer une conciliation équilibrée entre les intérêts des acteurs de la vie économique de l'espace marin et les objectifs de préservation de l'environnement. Cette conciliation est d'autant plus indispensable que les activités professionnelles qui se greffent sur le littoral constituent très souvent le poumon économique d'une collectivité.

Chapitre 2 : Les activités marines : vecteurs économiques et sociaux forts.

On l'a vu précédemment, le monde littoral et marin est caractérisé par une importante concentration d'activités anthropiques. Ces dernières constituent de sérieuses menaces pour l'équilibre écologique. Mais ces activités sont vitales pour la vie des collectivités qui bordent la mer. C'est pourquoi les gestionnaires des aires marines protégées s'attellent à trouver un compromis raisonnable entre l'impérieuse nécessité de préserver l'environnement et la non moins impérieuse nécessité de permettre un développement économique. Cette conciliation est indispensable à deux titres. D'abord, le littoral est un espace qui est fragile en matière socio-économique (section 1). Ensuite, les activités anthropiques qui se déroulent dans les aires marines nationales sont des vecteurs considérables de richesses et permettent la subsistance de milliers de personnes (section 2).

240 Projet n°10 de l'axe stratégique 3 du programme d'actions 2017 du parc naturel marin d'Iroise.

241 Projet n°13 de l'axe stratégique 3 du programme d'actions 2017 du parc naturel marin d'Iroise.

Section 1 : La fragilité du littoral

Le littoral est un espace qui est handicapé par une certaine fragilité socio-économique. Cette fragilité se traduit par un taux de chômage important, une économie peu diversifiée et une pauvreté conséquente.

Le littoral souffre d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale. En 2009, par exemple, le taux de chômage moyen en France était de 11,7% contre 17,1% pour le littoral²⁴². Cette différence s'explique en partie par un très fort chômage qui touche les territoires d'Outre mer. Le taux de chômage du littoral métropolitain est malgré tout élevé : près de 15% en 2009²⁴³. De légères disparités existent entre les côtes. Par exemple, entre trois des façades maritimes de la France métropolitaine (Nord-Atlantique-Ouest de la Manche, Méditerranée et Est de la Manche et Mer du Nord) des différences sont présentes. La zone Est de la Manche et Mer du Nord présentait un taux de chômage qui frôlait les 16% en 2009²⁴⁴. A la même année, la zone Nord-Atlantique-Ouest de la Manche affichait un taux de chômage de près de 11%²⁴⁵. La zone méditerranéenne avait un taux de chômage de près de 14%²⁴⁶. Outre ces disparités, le littoral doit gérer un taux de chômage nettement plus élevé que la moyenne nationale.

Une autre statistique liée au chômage donne une idée plus précise du niveau de précarité de certaines franges de la société vivant dans le littoral. Cette statistique concerne la proportion des enfants qui ont leurs deux parents au chômage. Les littoraux de la Méditerranée, de l'est de la Manche et de la Mer du Nord sont face à un problème majeur. Concernant le pourtour méditerranéen, 16,1% des enfants sont sous la responsabilité de parents qui n'ont pas d'emploi²⁴⁷. Le littoral de la Mer du Nord et de l'est de la Manche affiche un bilan à peu près aussi préoccupant : 15,7%²⁴⁸. Ces chiffres

242 http://www.onml.fr/onml_f/fiche_aretenir.php?id_fiche=84&auth=NOK

243 Page 9 de la synthèse des fiches thématiques de l'Observatoire intitulée «les données clés de la mer et du littoral », avril 2017, Ifremer, le Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'environnement, l'Agence française pour la biodiversité.

244 Page 8 de la synthèse statistique de la façade Manche Est-mer du Nord, Observatoire national de la mer et du littoral, juin 2016.

245 Page 8 de la synthèse statistique de la façade Nord-Atlantique- Manche Ouest, Observatoire national de la mer et du littoral, juin 2015.

246 Page 8 de la synthèse statistique de la façade méditerranéenne, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

247 Pages 14 et 15 de la synthèse statistique de la façade méditerranéenne, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

248 Page 15 de la synthèse statistique de la façade Manche Est-mer du Nord, Observatoire national de la mer et du littoral, juin 2016.

tranchent nettement avec celui de la France métropolitaine : 9,3%²⁴⁹.

La fragilité du littoral n'est pas seulement liée au fort taux de chômage. L'économie des zones côtières n'est pas assez hétérogène.

L'économie du littoral souffre d'un trop important enfermement local. L'économie n'est pas assez ouverte sur l'extérieur. C'est une économie qui est en grande partie présente, c'est-à-dire une économie qui existe seulement pour satisfaire les besoins des personnes présentes dans un espace donné. Autrement dit, il s'agit d'un système tourné vers la demande locale. Selon l'Observatoire national de la mer et du littoral, la part des emplois présents dans l'emploi total du littoral est clairement plus importante que celle relative à l'ensemble du territoire français. Ainsi, en 2010, environ 76% des emplois dans le littoral étaient liés à l'économie présente, contre près de 67% pour l'ensemble du territoire français²⁵⁰.

Outre l'absence de diversité économique, les habitants, pour un certain nombre, ne bénéficient pas de conditions financières idéales. Cela peut se constater à l'aune de la part des foyers qui sont imposés. Le pourtour méditerranéen et la zone comprenant l'est de la Manche et la Mer du Nord doivent faire face à ce problème. C'est un vrai problème : cela traduit une certaine pauvreté ou du moins des revenus faibles. Ainsi, dans la zone méditerranéenne, 48,6% des foyers n'étaient pas imposables en 2009²⁵¹. Le problème est encore plus important dans l'espace de l'est de la Manche et de la Mer du Nord : 51,9%²⁵². La moyenne nationale est nettement moindre : environ 46%²⁵³.

La fragilité économique du littoral n'est pas la seule raison qui doit motiver la mise en œuvre d'une politique environnementale conciliante. Les activités nuisibles pour les écosystèmes des aires marines protégées constituent des véritables moteurs économiques pour les collectivités du littoral.

Le tourisme, la pêche et le transport maritime font partie des activités primordiales qui se déroulent dans les aires marines protégées.

249 Pages 14-15 de la synthèse statistique de la façade méditerranéenne, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

250 Insee, Clap, 2010 : <http://www.onml.fr/chiffres-cles/cadrage-general/analyse-socio-economique-generale/>

251 Page 14 de la synthèse statistique de la façade méditerranéenne, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

252 Page 13 de la synthèse statistique de la façade Manche Est-Mer du Nord, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

253 Page 13 de la synthèse statistique de la façade Manche Est-Mer du Nord, Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

Section 2 : Le poids considérable des activités économiques maritimes

Le tourisme est un secteur majeur pour l'économie du littoral. Le tourisme représente environ la moitié de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie maritime. Cette proportion suffit à mesurer la place exceptionnelle qu'occupe le tourisme dans la vie économique du littoral. D'autres chiffres mettent en exergue cette place. Par exemple, en 2005, le tourisme a permis la création de 197 500 emplois sur la bande littorale soit 8,5% de l'ensemble des nouveaux emplois dans cette zone²⁵⁴. Cette puissance créatrice d'emplois se manifeste surtout dans les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie (25 et 21% des emplois créés par le tourisme)²⁵⁵. Mais la force du tourisme réside aussi dans sa capacité à faire bénéficier de son aura positive une multitude d'acteurs économiques. En effet, une pléthore de secteurs profite de l'afflux des touristes. Ainsi, par exemple, le tourisme est à l'origine de nouvelles embauches dans le domaine du commerce (6,5% pour les commerces de détail hors alimentaire et 6,3% pour les hypermarchés et supermarchés)²⁵⁶.

Si le tourisme est le vecteur économique le plus fort, il n'en reste pas moins que d'autres secteurs exercent une influence non négligeable sur la prospérité des collectivités du littoral.

L'exploitation des ressources halieutiques joue un rôle certain dans la bonne marche de la vie économique du littoral. Selon des données transmises par l'observatoire national de la mer et du littoral, en 2014, l'exploitation halieutique (pêches en mer et aquaculture) a représenté 11 800 emplois²⁵⁷. Le transport maritime constitue aussi un vivier important d'emplois. L'activité de transport maritime dans sa globalité (transport de marchandises, de passagers, manutention portuaire, autres activités maritimes et de transport) représente près de 50 000 employés en 2014, dans l'espace littoral²⁵⁸.

Ainsi il apparaît clairement que le littoral, de par sa fragilité, a grandement besoin de la vitalité économique apportée par les activités maritimes telles que le tourisme, le transport ou encore la pêche. Comme d'autres activités. Ces activités doivent pouvoir s'inscrire dans la durée pour le bien-être économique des collectivités du littoral. C'est pourquoi les gestionnaires des aires marines protégées se montrent conciliants et

254 Page 77 du chapitre IV « économie et environnement littoral et marin », mai 2011, Commissariat général au développement durable-Service de l'observation et des statistiques :

http://www.onml.fr/uploads/media/references_littoral-chap.IV.pdf

255 Page 14 du dossier de l'Observatoire du littoral, « Démographie et économie du littoral » :

file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/aq_oldcol_23.pdf

256 Page 14 du dossier de l'Observatoire du littoral, « Démographie et économie du littoral » :

file:///C:/Users/Utilisateur/Downloads/aq_oldcol_23.pdf

257 http://www.onml.fr/onml_f/fiche_infographie.php?id_fiche=128&auth=NOK

258 http://www.onml.fr/onml_f/fiche_infographie.php?id_fiche=128&auth=NOK

pragmatiques dans la mise en œuvre de la politique environnementale, notamment en mettant en place des restrictions spatiales.

Conclusion

Les aires marines protégées françaises sont à l'image de la nature qu'elles protègent : diverses. Cette diversité est claire lors des phases de création et de gestion des espaces marins préservés. Cependant cette diversité présente plusieurs facettes différentes. Dans le cadre du processus de création des aires marines protégées, la diversité se manifeste surtout entre les aires marines protégées. Les parcs nationaux, les parcs naturels marins, les réserves naturelles, les espaces du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les arrêtés de biotope et les sites Natura 2000 recouvrent des réalités multiples . Si les modalités de création ne sont pas complètement distinctes, il n'en reste pas moins qu'elles sont indéniablement différentes. Par ailleurs, cette diversité des aires marines françaises doit se comprendre autrement. Le système français est divers, c'est à dire riche, de par son originalité. Le processus de création des espaces marins préservés français est divers, dans le sens d'original, par rapport aux mécanismes étrangers. Les autres Etats dans le monde ne procèdent pas de la même façon en matière de création et de mise en place des zones marines. Les cas canadiens et algériens, notamment, constituent des exemples éloquentes.

Outre le processus de création, la diversité doit être mise en lumière dans le cadre des procédés de gestion des aires marines protégées françaises. Lors de la phase de gestion, la diversité occupe une nouvelle place. Ce n'est plus la diversité entre mais dans les aires marines protégées. Cette diversité, cette pluralité, se manifeste au niveau des gestionnaires des zones préservées. Les enceintes décisionnelles ont pour membres une foule d'individus venant d'horizons différents. Ils sont scientifiques, politiques, citoyens intéressés et acteurs économiques. Mais cette pluralité s'incarne aussi dans les divers moyens de gestion dont disposent les instances dirigeantes. Ces moyens de gestion sont multiples et divers. Cette pluralité est nécessaire à plus d'un titre. Elle est indispensable au vu de la multitude des menaces qui pèsent sur l'environnement. Mais elle revêt aussi un caractère essentiel au regard de la fragilité du littoral et de sa dépendance économique envers les activités qui gravitent autour de lui. La pluralité des gestionnaires permet de discuter avec toutes les parties intéressées par les

problématiques environnementales. La pluralité des moyens de gestion permet de concilier les impératifs environnementaux et économiques.

Bibliographie

Livres et manuels

-Droit et politique du tourisme. Jean-Marie Breton, 1ère édition, *Juris Editions, Juris Corpus*, Juin 2016.

-Droit de l'environnement. Marie-Anne Cohendet / Michel Prieur / Jessica Makowiak / Julien Bétaille / Hubert Delzangles / Pascale Steichen / 7ème édition, *Dalloz, Précis*, Mars 2016.

-Gouvernance, enjeux et mondialisation des grandes aires marines protégées. François Féral, Bernard Salvat, *l'Harmattan*, 5 décembre 2014.

Thèses et mémoires

-Aires marines protégées et récifs artificiels : méthode d'évaluation, protocoles expérimentaux et indicateurs. Thèse de Joachim Claudet, dirigée par René Galzin et soutenue à Perpignan le 24 janvier 2006.

-Conservation des habitats marins soumis à des usages multiples: Méthodes, objectifs et contraintes pour l'optimisation d'un réseau d'Aires Marine Protégées en Manche Orientale. Thèse de Juliette Delavenne, dirigée par Paul Marchal et soutenue à l'Université du Littoral Côte d'Opale le 30 novembre 2012.

-Projet de création d'une réserve naturelle régionale marine au Prêcheur: vers une appropriation de l'outil à l'échelle locale. Quels leviers d'action pour une gouvernance et une gestion durables de cette aire marine protégée ? Mémoire de Caroline Demange, dirigé par Françoise Jarrige et présenté à Brest le 2 octobre 2014.

-Le dérangement de l'avifaune sur les sites naturels protégés de Bretagne : état des lieux, enjeux et réflexions autour d'un outil d'étude des interactions hommes/oiseaux.

Thèse de Nicolas Le Corre, dirigée par Louis Brigand et soutenue à Brest le 2 septembre 2009.

-Les aires marines protégées en Méditerranée : outils d'un développement durable. Thèse de Sébastien Mabile, dirigée par Claude Impériali, et soutenue à l'université d'Aix-Marseille en 2004.

-La territorialisation de la gestion d'une aire marine protégée : analyse du processus de création et des premières années de fonctionnement du Parc Naturel Marin d'Iroise. Mémoire de Tanguy Riou, dirigé par Philippe Leroy et présenté à Rennes en 2011.

- « Des réserves sous réserve » : acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien. Thèse d'Aurélié Thomassin, dirigée par Gilbert David, et soutenue à Paris le 28 mars 2011.

-Des aires protégées aux réseaux écologiques : science, technique et participation pour penser collectivement la durabilité des territoires. Thèse de Ruppert Vimal, dirigée par John Thompson et Raphael Mathevet et soutenue à Montpellier le 17 décembre 2010.

Articles

-Dossier de presse : Campagne de sensibilisation Dugong « Aujourd'hui je fais attention ». Agence des aires marines protégées, 2015.

-Chômage en Occitanie : le Languedoc dans le rouge. Jean-Marc Aubert, 3 avril 2017, Métropolitain.

-Economie de la mer et du littoral : un secteur d'avenir pour la France largement sous-estimé. Leonidas Kalogeropoulos, 4 décembre 2014, Atlantico.

-La mer de Ross contiendra la plus vaste aire marine protégée au monde. Guillaume Krempp, 31 octobre 2016, Actu Environnement.

-L'art « anthropocène », pas si facile. Roxana Azimi, 23 février 2015, Le Monde.

-Selon l'ONU, l'urbanisation des côtes transforme les océans en poubelles. Le Monde, 4 octobre 2006.

-L'aquaculture, qu'est-ce que c'est ? Blaise Mao, 13 mai 2009, GEO.

-Création des parcs nationaux. Pierre Merveilleux du Vignaux, 2010, FranceArchives.

-Ecologie et environnement en Grèce et à Rome. Jacques Munier, 25 février 2014,

France culture.

-*Inégalités : où en sont les régions?* Observatoire des inégalités, 24 novembre 2015.

-*Le parc marin éveille aux « petites curiosités de l'Iroise ».* 16 mars 2016, Ouest France.

- *Le chômage frappe fort sur le littoral.* 29 septembre 2013, Ouest France.

-*L'aquaculture : une alternative durable à la surpêche?* Claire Peltier, 1 janvier 2017, Futura Planète.

-*Impactes de la pêche sur la biodiversité marine.* Veronica Miro Pina, Aurore Penillard, Mickael Postic, Pierre Quévieux, CERES Biodiversité.

-*Les parcs naturels marins ou comment faire cohabiter les différents usages de la mer.* Magali Reinert, 22 décembre 2011, Novethic.

-*La submersion de la côte d'azur : touristisation et urbanisation.* L.Rognant, Université de Nice.

-*L'aquaculture.* Slowfood.com.

Rapports

-*Tome 1 pêche professionnelle.* Agence des aires marines protégées.

-*Focus sur le transport maritime.* Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de l'Ouest, , Fiche pédagogique du CETE de l'Ouest, juillet 2012.

-*Aires marines protégées, les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale.* Christophe Lefebvre, Comité français UICN, Geelong-Australie, 24 au 28 novembre 2005.

-*Chapitre IV : économie et environnement littoral et marin.* Environnement littoral et marin, Commissariat général au développement durable – Service de l'observation et des statistiques, mai 2011.

-*Gestion des pêches. 4. Les aires marines protégées et la pêche.* FAO directives techniques pour une pêche responsable, 2012.

-*La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture.* FAO, 2016.

- *Baromètre : les Français , les loisirs nautiques et la sécurité en mer .* IFOP, avril 2014.

-La gouvernance locale des aires protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité. Dominique Julien La Bruyère, Vice-Président de France-Ecologie, septembre 2008.

-Stratégie nationale, Mer et Littoral. Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat.

-Démographie et économie du littoral. Observatoire du littoral, Insee, SoeS.

- Synthèse statistique de la façade Manche Est-mer du Nord. Observatoire national de la mer et du littoral, juin 2016.

Synthèse statistique de la façade méditerranéenne. Observatoire national de la mer et du littoral, mars 2016.

-Synthèse statistique de la façade Nord Atlantique-Manche Ouest. Observatoire national de la mer et du littoral, juin 2015.

-Etat de l'environnement marin et côtier de la Méditerranée. PNUE, PAM, 2012.

-Rapport d'activités, année 2016. Réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc, 2016.

-Les données clés de la mer et du littoral ; Synthèse des fiches thématiques de l'Observatoire. Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'Environnement, l'Agence française pour la biodiversité et l'Ifremer, avril 2017.

Sites internet

-Agence française pour la protection de la biodiversité : aires-marines.fr

-Conservatoire du littoral : conservatoire-du-littoral.fr

-Daloz : dalloz.fr

-DalozBibliothèque : dalloz-bibliothèque.fr

-FAO : fao.org/fr

-Fédération nationale de la pêche en France : federationpeche.fr

-Ifremer environnement : envlit.ifremer.fr

-Insee : insee.fr

-Inventaire National du Patrimoine Naturel : inpn.mnhn.fr

-Legifrance : legifrance.gouv.fr

- Les parcs nationaux de France : parcsnationaux.fr
- Lexis 360 : lexis360.fr
- Ministère de la Transition écologique et solidaire : ecologique-solidaire.gouv.fr
- Observatoire national de la mer et du littoral : onml.fr
- ONU environnement : unep.org/fr
- Outils juridiques pour la protection des espaces naturels : ct78.espaces-naturels.fr
- Parc national des Calanques : calanques-parcnational.fr
- Parc national de Port-Cros : portcrosparcnational.fr
- Parc naturel marin d'Iroise : parc-marin-iroise.fr
- Pêches et Océans Canada : dfo-mpo.gc.ca
- Réserve naturelle de la Baie de Saint-Brieuc : reservebaiedesaintbrieuc.com
- Réserves naturelles de France : reserves-naturelles.org

Table des annexes

Annexe 1 : «Réglementation de la pêche maritime de loisir autour de l'île de Port Cros », page 94.	Annexe 2 : « Réglementation de la pêche professionnelle autour de l'île de Port Cros », page 95.
Annexe 3 : Réglementation du mouillage et de la plongée autour de l'île de Port Cros, page 95.	

Annexes

Annexe 1

Annexe 2

Annexe 3

Table des matières

Introduction (pages 4 à 15)

Partie 1. Le processus de création des aires marines protégées françaises : une diversité certaine et originale (pages 15 à 58)

Titre 1. La diversité des fondements juridiques des aires marines protégées françaises (pages 15 à 34)

Chapitre 1 : Les fondements juridiques internationaux (pages 15 à 26)

Section 1 : Les conventions internationales générales (pages 16 à 23)

Section 2 : Les conventions internationales spéciales (pages 23 à 26)

Chapitre 2: Les fondements juridiques européens et nationaux (pages 26 à 34)

Section 1 : Le droit européen (pages 26 à 30)

Section 2 : Les éléments nationaux (pages 30 à 34)

Titre 2. La variété et l'originalité des aires marines protégées françaises

(pages 34 à 56)

Chapitre 1: Les divers outils juridiques français (pages 34 à 54)

Section 1: Les outils juridiques classiques (pages 34 à 49)

Section 2 : Les outils juridiques marginaux (pages 49 à 54)

Chapitre 2: La relative originalité des outils juridiques français au regard des systèmes étrangers (pages 54 à 58)

Section 1 : Le Canada : la richesse institutionnelle comme principale différence (pages 54 à 55)

Section 2 : L'Algérie, la Nouvelle-Calédonie, l'Italie : la nature juridique du texte créatif comme principale différence (pages 55 à 58)

Partie 2. Le processus de gestion des aires marines protégées françaises : une diversité au service du pragmatisme (pages 58 à 89)

Titre 1. Un cadre institutionnel pluriel face au défi anthropique
(pages 58 à 75)

Chapitre 1: Une importante pluralité des modes de gestion (pages 58 à 66)

Section 1 : Une pluralité de gestionnaires (pages 58 à 65)

Section 2 : Une pluralité d'objectifs (pages 65 à 66)

Chapitre 2: Les multiples menaces environnementales et leurs effets
(pages 67 à 74)

Section 1 : La menace touristique (pages 67 à 70)

Section 2 : Les autres menaces (pages 70 à 75)

Titre 2. Des moyens de gestion diversifiés face à l'inévitable défi de la conciliation (pages 75 à 89)

Chapitre 1 : Des moyens de gestion pluriels et conciliants (pages 75 à 85)

Section 1 : Les moyens principaux (pages 75 à 82)

Section 2 : Les moyens secondaires (pages 82 à 85)

Chapitre 2 : Les activités marines : vecteurs économiques et sociaux forts
(pages 85 à 89)

Section 1 : La fragilité du littoral (pages 86 à 87)

Section 2 : Le poids considérable des activités économiques maritimes (pages 88 à 89)

Conclusion (pages 89 à 90)

Résumé

Les aires marines protégées françaises sont diverses. Cette diversité se manifeste durant deux moments clés de la vie des aires marines protégées. Elle se fait jour, d'abord, lors de la phase de création des aires marines protégées. Dans ce cadre, la diversité des aires marines protégées est incroyablement riche tant par la variété de ses fondements textuels que par la multiplicité des outils juridiques qu'elles constituent. Cette diversité est caractérisée par une certaine originalité au regard des systèmes étrangers. La diversité des aires marines protégées n'est pas seulement décelable lors de ses processus de création. En effet, la diversité s'exprime au niveau de la gestion des aires marines protégées. Cette diversité se traduit notamment par une pluralité des gestionnaires et des modes de gestion. De plus, cette diversité est pragmatique : elle existe pour répondre à la multiplicité des menaces environnementales et pour concilier les impératifs économiques et écologiques.

Mots clés : aires marines protégées, environnement, diversité, protection, originalité, pragmatisme.

Summary

The French protected marine areas are diverse. This diversity shows itself during two key moments of the lives of the protected marine areas. She appears, at first, during the phase of creation of the protected marine areas. In this context, the diversity of the protected marine areas is incredibly rich both by the variety of its textual foundations as by the multiplicity of the legal tools which they establish. This diversity is characterized by a certain originality with regard to the foreign systems. The diversity of the protected marine areas is not only detectable during its processes of creation. Indeed, the diversity expresses himself at the level of the management of the protected marine areas. This diversity is translated in particular by a plurality of the administrators and the modes of management. Furthermore, this diversity is pragmatic: she exists to answer the multiplicity of the environmental threats and to reconcile the economic and ecological imperatives.

Keywords : protected marine areas, environment, diversity, protection, originality, pragmatism.