

Le développement des aires marines protégées et la notion de liberté des mers

Marie-Laure Goebbels

Bureau de l'action de l'État en mer, état-major de la Marine, enseignante en droit

Jamais le monde ne se sera autant préoccupé de ses mers et océans, le sentiment naturaliste et la volonté de se réconcilier avec une nature surexploitée et menacée par les activités humaines ont réveillé une conscience de l'environnement. Est-ce l'apanage du monde civilisé, qui après ses deux siècles de développement économique et industriel effréné, cherche à trouver un équilibre du bon usage de la nature et de ses ressources ? La cohabitation entre le développement économique et la protection écologique est loin d'être une évidence, d'autant plus dans les pays en voie de développement ou les nouveaux pays émergents, qui connaissent une période de développement économique rapide et ne veulent pas entendre parler de restriction ni même de contraintes qui risqueraient de mettre un terme à ce développement économique providentiel.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay, avance pour la première fois les critères des aires marines protégées. Les conférences internationales se sont multipliées depuis les années 1980 (Convention sur la diversité biologique en 2000 ; sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002...) affinant la notion d'aire marine protégée, et les déclarations de principe, véritables prises de conscience écologique ont donné lieu à l'apparition de nouvelles théories et de concepts complémentaires, tel celui du développement durable (*sustainable development*) né de la Convention de Rio. L'être humain se meut à la recherche de toutes les solutions, non pas pour renoncer aux ressources naturelles, mais pour s'inscrire dans une politique de gestion durable qui favorise tant l'usage que la pérennité du milieu.

Dans l'esprit des lois maritimes internationales anciennes, dans la pensée des marins et des usagers de la mer, le droit maritime est un garant de la liberté des mers. On

oppose alors très vivement l'évolution du droit maritime qui contraint de plus en plus, à cette liberté des mers, qu'il était sensé garantir originellement. Ce serait oublier les intérêts des Nations qui se retrouvent sur les mers, et qui s'affrontent depuis que l'homme navigue et découvre la terre à partir de la mer, depuis qu'il exploite les richesses marines. C'est pourquoi, il faut envisager le droit maritime et ses dernières évolutions comme un droit nouveau nécessaire, en accord avec l'évolution du monde même. Le droit maritime reste malgré toutes les apparences très attaché à la liberté des mers et assure le lien naturel entre la conservation et la protection. Dès lors, les acteurs de l'activité maritime sont autant ses protecteurs que ses gestionnaires. Le droit crée de nouvelles contraintes pour assurer la liberté des mers. Alors, le droit assorti à la gestion des aires marines que l'on entend protéger ne doit pas être compris comme une contrainte sans retour, il est aussi source d'avancée et arme de protection des intérêts économiques des États. Pour nombre des usagers de la mer cette contrainte énoncée devrait se transformer en la reconnaissance d'une arme juridique opérationnelle qui assure un avenir maîtrisé de l'environnement marin.

Participer à la négociation des avancées juridiques doit être considéré comme une possibilité d'influencer l'évolution du droit maritime en ce sens. Qu'entend-on donc par aire marine protégée maintenant que l'on commence à maîtriser le processus ? Malgré tout, si certaines contraintes ont pu être facilement appréhendées par les États, d'autres restent encore incertaines dans leurs applications et leurs répercussions à long terme, mais tout reste encore à définir. La liberté des mers pourrait sembler menacée parce qu'elle est mise sous contraintes, ces mêmes contraintes qui participent à la survie de la liberté des mers.

Des espaces protégés et une liberté sauvegardée ?

L'opposition classique qui semble si naturelle à l'esprit des gens de mer est que toute protection constitue une restriction de l'espace libre des mers. Pourtant c'est sans doute grâce à cette approche de protection que nous pouvons envisager une plus grande liberté et un usage durable.

Élaboration de la notion d'aire marine protégée

Le classement de certaines parties des mers en espaces protégés pourrait sembler une menace car il mise sur les contraintes pour assurer une liberté pérenne. Mais qu'entend on véritablement par une aire marine protégée ? La notion d'aire marine protégée s'inscrit dans un cadre plus large que celui utilisé par la France. Elle répond à des objectifs définis lors de conventions internationales ainsi qu'à des impératifs fixés par l'Union européenne (directive Oiseaux, directive Habitats, Natura 2000). Pour la France, on lui associe le développement des politiques de préservation et de protection du milieu marin promu dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de la mer. L'objectif à terme est de parvenir en 2020 à classer 20 % des eaux sous juridiction française, dont 50 % seront constitués en réserve de pêche dans la mer territoriale. Si les

premiers sites concernent la mer territoriale métropolitaine, c'est dans les zones outre-mer que la France va chercher à réaliser ses objectifs, avec Mayotte 70 000 km², et bientôt dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), alors que Natura 2000, issue des obligations européennes, représente 91 sites pour 38 713 km² classés en métropole uniquement.

La définition communément acquise d'une aire marine protégée est « un espace délimité en mer sur lequel est fixé un objectif de protection de la nature à long terme » et qui « comprend un objectif de développement durable ». Ainsi explicitée, la notion ne présente pas de limites bien précises quant aux zones à classer et au droit à appliquer sur celle-ci. En effet, en France, il n'existe pas moins de six catégories coexistantes de classement du territoire maritime. On ne peut associer les mêmes restrictions, ni la même protection, selon qu'il s'agisse d'un parc naturel marin, d'un parc national marin, d'une réserve naturelle, d'un site inscrit au conservatoire du littoral, ou bien encore d'un arrêté préfectoral biotope; les obligations de droit assorties divergent selon le cadre juridique des aires marines protégées.

Cette classification est née de la loi du 14 avril 2006, qui donne les critères spécifiques de chaque catégorie :

- Les parcs naturels marins protègent le patrimoine naturel et les activités économiques qui s'y développent à l'intérieur des 12 milles, de la terre à la mer. Actuellement huit parcs naturels marins existent, tel celui de la mer d'Iroise, ou sont en cours de création, dans les eaux métropolitaines d'ici 2012.
- Les parcs nationaux ayant une partie maritime.
- Les sites Natura 2000 maritimes qui ne peuvent être classés qu'au sein de la mer métropolitaine. Définis depuis 2008, ils comptent à ce jour 94 sites. Une extension en zone économique exclusive (ZEE), en haute mer est prévue. La gestion de ces sites est soumise aux contraintes européennes et nécessite la réalisation de documents de gestion obligatoires.
- Les réserves naturelles maritimes protègent le patrimoine d'intérêt national.
- Les sites du Conservatoire du littoral sont créés pour la gestion foncière des espèces et des paysages marins, jusqu'aux 20 milles.
- Les arrêtés préfectoraux de protection biotope concernant un espace marin portent sur la protection d'espèces dont on protège le biotope.
- À cela, on peut ajouter les sites particuliers, issus des conventions régionales particulières telles le sanctuaire Pelagos (protection de mammifères marins près de Barcelone) ou bien encore la zone de fracture de Charlie Gibbs (OSPAR Oslo/Paris convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic). Une aire marine protégée, c'est une diversité de catégories de sites naturels, qui ont des incidences sur l'activité maritime et induisent des différentes contraintes aux usagers.

Les objectifs français, avancés dans le Grenelle de la mer, consistent en la création d'un réseau d'aires marines protégées incluant toutes les catégories et représentant, en 2012, 10 % de la surface des zones sous juridiction française pour atteindre en 2020 20 %, dont 50 % seraient constitués en réserve de pêche dans la mer territoriale. Actuellement, en 2010, les aires marines protégées représentent 1,46 % de la surface des eaux

sous juridiction française (soit 148 530 km²). Si vous faites le ratio avec la zone protégée de Mayotte, ainsi que les projets de classement outre-mer, vous mettez en exergue la faible part de la partie territoriale métropolitaine dans cet ensemble. Les eaux classées en métropole représentent, en 2010, 0,03 % de l'ensemble des eaux sous juridiction française, soit 11 % de la ZEE européenne de 350 000 km², ce qui les place au dessus du premier objectif fixé par le Grenelle de la mer qui est de 10 %. Cela implique que pour répondre aux critères des directives européennes, il faut aussi opérer des classements en zone métropolitaine, dans le cadre de Natura 2000. L'évolution du choix des sites à classer dans l'avenir se meut vers la haute mer, au-delà des 12 milles, mais cet objectif nécessite nombre d'études préalables.

Délimiter des espaces, c'est s'approprier la gestion

Si la protection des espaces fait évidemment naître des contraintes souvent mal perçues, participer au choix de classement permet d'appréhender ces contraintes. La procédure de classement des sites laisse une grande place à toutes les parties concernées, qui en prenant part aux discussions préparatoires, rendent le niveau des contraintes acceptables face aux usages. Nombreuses administrations, comme le Ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement ou le Ministère de la défense (Mindef), ont fait le choix de participer activement à toutes les procédures de classement et aux choix des sites.

Cette participation active, c'est aussi l'assurance de réaffirmer la liberté des mers et le développement durable des ressources de manière concomitante, dès lors que les enjeux sont bien perçus et optimisés.

Le réseau des sites Natura 2000 est adossé à des obligations de droit européen dont les fondements sont inscrits dans deux directives : la directive Oiseaux de 1979 (protection d'aires particulières) et la directive Habitat de 1992 (protection des habitats naturels de biodiversité et priorité à certaines espèces animales et végétales fragiles). L'Union européenne ne se prononce pas sur les choix faits par les États mais sur la réalisation des objectifs et le niveau de respect de la biodiversité. Le principe avancé est la préservation de certaines espèces ou de certains milieux tels qu'imposée par ces directives européennes. Ces dernières prennent en considération tant les espèces terrestres et leurs habitats naturels fragilisés, que les espèces marines et mammifères marins protégés. Sur ces critères, des 45 habitats que l'Europe s'est engagée à protéger, 35 (donc 78 %) d'entre eux se situent dans les eaux territoriales métropolitaines françaises. Afin de réaliser les objectifs européens, la France a tout intérêt à concentrer les sites plus qu'à pratiquer la dispersion. La France se place au 4^e rang pour la faune, et au 9^e rang pour la flore, déclarées menacées, et elle gère le deuxième plus grand domaine maritime au monde avec 11,5 millions de km², juste après celui des États-Unis. Il est plus facile pour certains États d'intégrer la partie déjà classée de leurs eaux dans les sites répertoriés Natura 2000, que pour la France.

Cette prise de conscience internationale de la nécessité d'une gestion d'ensemble et raisonnée du milieu marin, a fait naître nombre d'actions de protection menées

par divers États. L'idée qui prédomine est bien celle que seule une politique concertée, d'ensemble de cette question apportera une réponse satisfaisante, la mer étant un territoire communiquant et sans frontières réelles autre que celles attachées au droit.

La délimitation des espaces et le classement en aire marine protégée des sites se fait en fonction des études scientifiques et des milieux sensibles et riches en biodiversité recensés, et en accord avec les activités maritimes présentes sur les lieux, tenant compte aussi des activités de défense.

Afin de désigner scientifiquement des sites écologiquement pertinents, l'État a mandaté le Musée national d'histoire naturelle responsable des études scientifiques qui seront le fondement même des choix de classement, des enjeux et des intérêts¹. Les observations et études scientifiques sont la référence nécessaire avant toute décision, elles sont présentées sous forme de rapports sur les sites et les espèces biologiques à protéger et fondent les critères de désignation. Bien entendu, un arbitrage est opéré dans le choix final entre les différents intérêts des usagers des sites classés. Cela implique par exemple l'absolue nécessité de l'approbation du Mindef, par le biais de son avis conforme. Cet avis n'est pas facultatif loin de là ; à défaut d'entente, le site ne peut être classé. Le principe du Mindef est de contribuer à assurer la liberté des mers tout en participant au développement durable de la biodiversité marine. Le Mindef participe aux discussions et à la décision finale du classement des sites par le biais de son avis conforme obligatoire et par l'apposition obligatoire de sa co-signature sur ces accords. Quelle que soit la catégorie du site à classer, même si cela correspond à un site Natura 2000, ce qui permet de négocier lorsque cela concerne des zones d'exercice et d'entraînement.

Le site défini et classé selon une catégorie, la gestion en est confiée à un comité de pilotage local, le Copil. Ce mode de gestion permet une gestion locale puisque le comité est confié aux instances locales avec la participation des autorités centrales concernées par le biais de leurs représentants ; dès lors, toutes les parties ayant des intérêts à défendre peuvent participer à la gestion des sites. Le Copil est présidé par le Préfet maritime, et permet une gestion locale adossée sur les « documents d'objectifs » rédigés à cette fin. Une agence spécifique a été créée, l'Agence des aires marines protégées qui est mandatée pour assurer la gestion du site classé et la création de nouveaux parcs. Cette agence publique est issue de la loi sur les parcs naturels marins de 2006, elle a un grand rôle dans la gestion des aires marines protégées et la réalisation des objectifs français à terme. Elle est ainsi chargée de la réalisation et du classement d'ici 2012 d'un réseau d'aires marines complet comprenant 10 % des eaux sous souveraineté française. Cette agence est contrôlée par un bureau composé des représentants des autorités locales et nationales, elle soutient les politiques publiques et apporte une aide technique et administrative aux gestionnaires si besoin.

¹ Le premier plan de gestion vient d'être adopté concernant la mer d'Iroise, en septembre 2010 par son conseil de gestion. Cela montre que le principe de réflexion et de décision peut fonctionner en ces termes. Il devient la référence pour toutes les aires marine protégées. Six autres projets sont donc encore à l'étude : côte vermeille (bien avancé), les trois estuaires picards, le pertuis girondin, Arcachon, le golfe normando-breton, les Glorieuses en outre-mer (bien avancé).

Des contraintes maîtrisées et des incidences à venir

Ce que l'on maîtrise : anticiper les contraintes sur la gestion des activités maritimes

Dans la gestion des incidences nées de la protection et du classement des sites sur l'activité maritime et en particulier sur les activités de défense, la Marine nationale a toujours pris soin de participer aux discussions et aux analyses effectuées en amont, en tant qu'usager et protecteur. Participer à l'élaboration des contraintes permet de limiter les impacts sur l'activité de défense et de faire concilier l'ensemble, permettant aussi la cohabitation et la réussite des missions de défense et des missions publiques d'action de l'État en mer de la Marine. Par ailleurs, devant les nombreuses interrogations et interprétations variables des textes sur les activités militaires, la Commission européenne a présenté des *guidelines*, consciente des difficultés rencontrées par les pays membres dans l'application des directives européennes.

Le classement des sites Natura 2000 n'oblige pas aux mêmes restrictions de droit, ni n'induit les mêmes contraintes et condamnations que d'autres sites classés. Concrètement ces sites ne contiennent pas d'interdiction de l'activité en ces lieux. En cas d'atteinte portée à la biodiversité du site la seule obligation juridique est celle de compenser le dommage commis.

La première des obligations est malgré tout de fournir une « évaluation » prévisionnelle de l'impact de l'activité selon la directive Habitats (§6.4). Les sites Natura 2000 ne permettent aucune exemption pour les activités de défense. En exemple, nous citerons l'impact de l'usage des sonars sur les mammifères marins dans la zone d'un exercice planifié.

À la différence des obligations légales européennes de Natura 2000, les obligations liées aux parcs nationaux et naturels marins sont d'essence nationale. À ce titre, les activités de défense et de sécurité nationale connaissent une exemption de contraintes. C'est donc le cas pour les parcs naturels de la mer d'Iroise ou de Mayotte, ou bien encore pour les parcs nationaux marins de Port-Cros ou de Guadeloupe. Cependant, la Marine nationale a accepté depuis longtemps de s'appliquer les mêmes contraintes que tout usager, tout en continuant de réaliser ses diverses missions. En ces cas, une négociation et un arbitrage se font entre les activités de défense et la volonté de classement des sites.

Cette contradiction entre le droit européen et les droits nationaux est plus probante encore face à l'évolution de la politique maritime intégrée et le désir de promouvoir l'environnement et une défense intégrée européenne. À cet effet, la Commission a élaboré une directive cadre le 17 juin 2008 qui parle de « bon état écologique » en eaux métropolitaines tout en permettant la mise en œuvre d'une stratégie marine.

Dans l'ensemble, on se rend compte que les contraintes premières sont du domaine de l'analyse préalable et pour Natura 2000 d'une compensation du dommage s'il a lieu. En soit, il n'y a nullement de demande de réduction d'activité dans les aires marines protégées mais plutôt l'idée que les incidences doivent être analysées par le biais d'une enquête préalable d'impact qui permet une meilleure gestion des ressources. On découvre une obligation de surveillance et de protection générale de l'ensemble de

l'environnement marin, que le préfet maritime, ou le délégué du gouvernement outre-mer, assume quel que soit le lieu. Dans ces conditions il semble excessif de parler de restriction de la liberté des mers, il est plus approprié de parler de gestion des mers et de ses ressources, ce qui est dans l'intérêt de chacun.

Ce que l'on craint : des développements à venir non définis

L'enjeu des études scientifiques s'étend sur de longues périodes de temps, et dans le cadre de l'extension au-delà des 12 milles, les répercussions sont encore inconnues, le manque de connaissances freine ces évolutions. Les scientifiques procèdent actuellement à des études d'impact et réalisent des programmes de prospection afin de mieux analyser le potentiel de classement au large. Il faudra alors quelques années avant de réaliser exactement et en toute connaissance d'incidences si le classement de sites situés au-delà des 12 milles est faisable et de localiser les lieux d'enjeux en matière de biodiversité. À terme, la question qui intéresse beaucoup les usagers, et en particulier la Marine qui aura en charge de préserver les sites et de les protéger, est l'impact en matière de moyens. Il est difficile d'appréhender les contraintes en matière de disponibilité des moyens de la Marine, sachant que ces derniers sont multifonctions et servent tant à assurer les missions de défense (missions de sûreté, défense des intérêts nationaux, protection et dissuasion, participation aux missions de l'ONU...) que celles de l'action de l'État en mer (lutte contre les trafics illégaux, lutte contre l'immigration illégale, lutte contre la pollution, contrôle des pêches et protection des ressources halieutiques, sauvetage et sécurité en mer...). La tension sur les ressources en hommes et sur les moyens est déjà perceptible et l'avenir est plutôt sur le chemin d'une réduction que d'une augmentation dans les deux cas.

Cette question est à rapprocher de la gestion en devenir des sites classés en Outre-mer. Ce choix de classement est encore mal appréhendé dans ses répercussions sur les activités de la marine. Doit-on disposer des moyens permanents pour protéger les aires marines protégées situées dans les TAAF et à Mayotte ? En effet, l'exercice d'une police en mer constante et efficace dans ces zones éloignées demande patrouilles et moyens permanents. Si cela s'avérait nécessaire, cela demanderait une mise à disposition de moyens qui ne seraient donc plus disponibles ailleurs. Dans le cadre de ces missions de contrôle, il sera tout autant nécessaire de trouver un cadre juridique qui permette la recherche et la constatation des infractions, ainsi que leurs poursuites. Pour autant la France avec sa grande superficie maritime se doit déjà d'être présente dans toutes les mers afin d'appliquer et de faire appliquer le droit international maritime et les conventions et protocoles additionnels. L'analyse du déploiement optimal des moyens opérationnels multi-missions devra prendre toutes ces nouvelles données en considération afin de permettre à la Marine d'exercer toutes les missions qui lui sont confiées.

Divers statuts juridiques impliquent divers degrés de contraintes : comment faire appliquer un droit européen à des pays non-membres ? Que signifie la notion de compensation imposée par Natura 2000 en cas de manquements ? Toutes les questions liées à l'activité militaire ne sont pas non plus résolues : comment gérer les exemptions

militaires des marines étrangères alors que la Marine s'applique le code de bonne conduite ? Quelles missions de police des mers cela implique-t-il et comment les réaliser ?

L'exemption liée aux activités de Défense est d'ordre public. Les activités de Défense bénéficient d'une immunité écologique tout comme les activités nécessaires au bon ordre public. Pour autant, en France, la Marine nationale s'impose à elle-même le respect du code de bonne conduite comme tout utilisateur des mers et océans. La directive cadre et stratégie « environnement marine » prévue par l'Union européenne dans le cadre de l'application des obligations au titre de Natura 2000 est en cours d'élaboration afin de clarifier les limites à accorder aux activités de Défense et de permettre aux commandants d'être guidés dans leurs activités en mer. Ces nouvelles orientations sont attendues.

Des mesures ont dû être prises entre États afin de sauvegarder l'équité dans les contraintes et l'usage des mers, mais tous les pays n'ont pas souhaité s'associer à cette évolution, créant ainsi une rupture d'égalité. Ainsi le droit européen développe un droit contraignant pour les 27 pays membres, mais qu'en est-il des autres pays ? Tous les pays usant de la mer ne sont pas non plus signataires des accords internationaux tels la convention de Montego Bay, ni même des protocoles et conventions additionnelles et autres conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI). La liberté menacée ne serait-elle pas issue de cette rupture d'égalité juridique ?

Le droit européen inscrit dans Natura 2000 qui est d'application directe impose une notion de droit difficile à manier, qui est celle de la « compensation » au centre des contraintes juridiques imposées dans cet ensemble législatif. Dès lors l'idée n'est pas celle du pollueur-payeur qui prévaut dans le cadre d'une pollution classique en mer, mais plutôt une contrainte de remettre l'aire protégée en l'état. Le pollueur doit être en mesure de compenser la pollution occasionnée par son activité. Toute la difficulté vient du cas de dommage irréparable, comment imaginer compenser l'extinction d'une espèce, une pollution envisagée sur 20 ans ou bien... ? Aucune précision n'est encore parvenue aux pays européens sur la définition même de la compensation qui est une obligation inscrite dans Natura 2000. Nous n'avons à ce jour aucune idée précise sur les mesures à adopter dans le cas où la pollution serait irrémédiable et le pollueur dans l'incapacité de compenser.



La gestion de l'espace maritime et de ses ressources est une réalité qu'aucun usager ne remet en cause. Les atteintes supposées à la liberté des mers sont plutôt du domaine du mythe, puisque l'idée générale est non pas l'interdiction des activités mais leur gestion et leur surveillance afin de leur assurer un avenir. Une certitude demeure: toute atteinte portée à l'espace marin peut s'avérer définitive et irréversible. Contrairement à la pollution par hydrocarbure inscrite à la convention Marpol de l'OMI et dans ses applications nationales, le pollueur a plus d'obligations d'analyse d'incidence et de compensation, que de réponse à des infractions bien définies. La gestion des aires marines protégées est issue d'une négociation entre tous les usagers et les protecteurs du milieu et de ses ressources, où chacun a intérêt à permettre à son activité de perdurer et à participer à sa gestion. N'est-ce pas ainsi que l'on conçoit la réelle liberté des mers ?