



Programme
des Nations Unies
pour l'environnement



Distr.
RESTREINTE
UNEP/IG.20/INF.3
2 juillet 1980
FRANÇAIS
Original : FRANÇAIS

Réunion intergouvernementale sur les
zones spécialement protégées de la
Méditerranée

Athènes, 13-17 octobre 1980

**Examen des législations nationales
relatives aux zones marines et côtières protégées**

EN COLLABORATION AVEC :



EXAMEN DES LEGISLATIONS NATIONALES RELATIVES
AUX ZONES MARINES ET COTIERES PROTEGEES

Rapport préparé par le Bureau juridique de la
FAO des Nations Unies sur la base des travaux
de MM. Ch. du Saussay et M. Prieur



TABLE DES MATIERES

	Page
Observations préalables	1
I. Exemples de législations particulières aux aires marines protégées dans le monde	4
II. Etude du droit applicable aux aires marines protégées dans les Etats de la Méditerranée	15
III. Problèmes posés par l'élaboration d'une législation des aires marines protégées	32
ANNEXE I	
Bibliographie	50
ANNEXE II	
Liste des réunions et conférences sur les parcs marins	53



Observations préalables

La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution, adoptée le 16 février 1976, ne comporte pas d'article spécial pour l'établissement d'aires protégées marines et côtières dans la mer Méditerranée. L'attention sur cette importante question a été considérablement accrue par la réunion d'un Groupe d'experts invités par le PNUE à Tunis en janvier 1977 pour traiter des parcs marins dans la mer Méditerranée ainsi que par l'atelier de l'Unesco organisé à Side en Turquie en juin 1977 et lors de la réunion intergouvernementale des Etats riverains de la Méditerranée chargée d'évaluer l'état d'avancement du Plan d'action pour la Méditerranée, qui s'est déroulée sous les auspices du PNUE en janvier 1978 à Monaco.

La question des aires protégées marines et côtières fut officialisée dans le cadre de la Convention de Barcelone par la première réunion des Parties contractantes organisée à Genève en février 1979. La recommandation 33 de cette réunion, prise conformément à l'article 14 paragraphe 2 (iv) de la Convention de Barcelone, stipule dans une première partie:

"Compte tenu des activités déjà entreprises, dans le cadre du Plan d'action, au sujet des zones spécialement protégées, le PNUE devrait préparer, en coopération avec la FAO, l'UNESCO et l'UICN, une documentation de base sur la législation et les diverses conventions régionales en vigueur pour la protection de ces zones marines et côtières."

Dès le 14 mars 1979 les quatre organismes visés se réunissaient à Genève pour coordonner les actions à prendre en application de la recommandation. Aux termes d'un document de projet conjoint signé en septembre 1979, la FAO se voyait confier la préparation des recherches juridiques qui font l'objet de la présente étude.

En ce qui concerne les législations des pays riverains de la Méditerranée, on a constaté que les sources existantes étaient partielles et insuffisantes. Des problèmes de langue ont aussi constitué un obstacle à un inventaire exhaustif. Une enquête par questionnaire a été adressée à certains pays, mais le faible nombre de réponses n'a pas permis d'exploiter rationnellement le questionnaire.

Une étude plus approfondie et l'appréciation critique des législations existantes exigerait des entretiens avec les fonctionnaires et scientifiques des pays considérés.

L'étude a pour objet:

- (1) Une présentation générale des législations nationales existantes en matière d'aires protégées marines et côtières au niveau mondial en dégagant les tendances qui s'y manifestent.
- (2) Un examen des législations et réglementations applicables aux aires protégées marines et côtières des Etats riverains de la Méditerranée. Cet examen sera accompagné de propositions visant à faciliter l'élaboration de législations nationales, en posant les principes d'une telle législation et les grandes lignes de ses mesures d'application.

Alors qu'il existe depuis longtemps des espaces protégés terrestres l'intérêt porté aux aires protégées marines et côtières est assez récent; on trouve cependant quelques exemples de parcs marins créés avant 1945: (1925 en Alaska Glacier Bay National Monument, en 1935 en Floride Fort Jefferson National Monument, en 1938 la réserve naturelle des Territoires français de l'Antarctique 1/).

1/ Voir Neville Care, Review of Progress in the Creation of Marine Parks, conférence internationale de Tokyo, UICN, No. 37, 1976.

Les conférences internationales devaient traiter des aires protégées marines et côtières à partir de 1962 à la première conférence mondiale sur les parcs nationaux. Depuis lors, de nombreuses réunions internationales ont étudié directement ou indirectement ce sujet.

De 1962 à 1975 plus de 80 parcs marins auraient été créés dans le monde. L'inventaire des parcs est très difficile à réaliser, il peut varier selon la définition retenue du concept de parc et selon que l'on adopte des critères juridiques ou scientifiques. Un premier inventaire a été fait en 1974 ^{1/} selon lequel il y aurait plus de 182 parcs marins au monde suivi d'une deuxième liste de zones protégées ou à protéger ^{2/}. Ces inventaires provisoires démontrent que la reconnaissance juridique officielle n'est pas toujours bien précisée ou connue et que souvent un projet de réserve est pris pour une réserve existante. Il est d'ailleurs difficile d'inventorier les aires protégées marines et côtières tant leurs caractéristiques et leurs objectifs sont différents d'un point à l'autre du globe. Un effort a été entrepris au plan scientifique pour déterminer les espaces maritimes à protéger.

Pour le modèle de la classification des provinces terrestres biotiques établi par l'UICN et repris par l'Unesco pour son projet MAB - (8. Conservation des espaces naturels et du matériel génétique) il a été décidé par l'UICN d'élaborer une classification semblable. Une première classification a été présentée par Ray en 1976 ^{3/}; elle tente une approche à la fois biologique et géographique en classant les zones selon 3 approches par régions zoogéographiques, par provinces côtières biotiques, par habitats.

Au plan juridique et institutionnel nous devons nous efforcer de définir l'aire marine protégée.

C'est de prime abord une extension au monde marin de l'idée terrestre de parc ou d'aire protégée. Il se peut que le concept d'aire marine protégée soit toutefois différente de celle d'aire terrestre protégée; le problème sera de savoir si la spécificité du milieu considéré entraîne la nécessité de disposer d'instruments juridiques différents de ceux applicables au milieu terrestre. La nature juridique même du milieu marin en fait un espace complexe à statut tout à fait particulier et objet d'une attention toute spéciale du fait des ressources potentielles qu'il contient (ressources minérales et alimentaires).

L'aire marine protégée serait un espace maritime spécialement délimité et contrôlé en vue d'une protection publique générale ou spéciale des ressources qu'il contient. Il est certain qu'une définition rigoureuse ne peut pas correspondre aux impératifs écologiques du milieu marin. Il n'est pas possible de définir un écosystème marin avec précision et il risque d'y avoir un conflit entre les exigences écologiques et les contraintes juridiques encore plus complexes qu'en milieu terrestre. Le droit applicable au milieu marin est dominé par des préoccupations de souveraineté, d'exploitation économique, qui n'ont rien à voir avec la réalité des écosystèmes marins. Il conviendrait donc d'adapter au maximum les règles juridiques aux réalités écologiques, c'est tout l'objet du droit de l'environnement.

Afin de préciser la définition très générale proposée ci-dessus et parce que la terminologie utilisée est très variable, il convient de donner les indications suivantes:

L'aire marine protégée comporte nécessairement un élément aquatique lié au milieu marin mais il peut s'agir d'une zone côtière ou littorale ou d'une île (en fonction de la pénétration des eaux salées et des courants). Souvent l'aire protégée s'étendra à la fois à l'eau et à une partie du rivage. La partie terrestre ne se justifie qu'en relation avec l'écologie marine. Dès qu'une zone, même terrestre (cas de zones humides du littoral, des estuaires, lagons et marigots) est importante pour la préservation des processus de restauration biologique des ressources vivantes de la mer elle peut être incluse dans une aire marine protégée. Les zones humides forment toutefois

^{1/} Mona Björklund, Achievements in Marine Conservation, Marine Parks Environmental Conservation Vol. 1 n° 3 (1974)

^{2/} Critical Marine Habitat Program, UICN n° 39-4-1037. A mentionner l'inventaire spécial pour la Méditerranée, avril 76 par H. Baccar.

^{3/} C. Ray, A Preliminary Classification of Coastal and Marine Environments. Bull. Marine Park - res. sta. 1(2) 123-137.

un milieu particulier faisant l'objet déjà de nombreuses études et réglementations. Dans la mesure où elles sont érigées en zones protégées par des instruments juridiques appropriés et liées dans leur fonction à la vie du milieu marin, on peut les assimiler à des aires marines protégées.

Une distinction fondamentale doit être cependant tentée pour exprimer deux situations différentes. Il est apparu nécessaire à certains de distinguer la réserve marine de la réserve côtière.^{1/} La réserve marine est celle qui ne comprend que des habitats submergés par les eaux, par l'effet de la marée ou non, dans ce dernier cas elle comprend la zone inter cotidale. La réserve côtière au contraire porte nécessairement sur une partie terrestre et se situe au-delà de la zone de marée; elle subit seulement les effets de la mer en étant en relation étroite avec elle; ces zones sont indispensables au maintien de l'écosystème marin et à son renouvellement biologique.

Une deuxième distinction fondamentale plus classique celle-là, doit être faite entre la réserve et le parc. Bien que dans le langage courant les deux termes soient pris l'un pour l'autre, il faut pour être rigoureux distinguer "la réserve" en tant qu'espace protégé pour son environnement naturel et "le parc" qui ajoute une fonction de loisirs et d'éducation du public. On constate de façon générale que le vocabulaire utilisé pour qualifier ces espaces protégés est particulièrement varié et qu'il ne correspond pas dans tous les pays à la même réalité juridique.

La présente étude porte pour des raisons écologiques qui sont loin d'être prises en compte par les législations nationales, à la fois sur des espaces purement marins, des espaces mixtes (c'est-à-dire côtiers et maritimes) et des espaces purement terrestres mais influencés écologiquement par le milieu marin (zones littorales). Il faut y ajouter les zones humides côtières et les estuaires dans la mesure où ils sont des milieux en communication avec la mer.

Ce champ territorial d'investigation complique incontestablement l'étude juridique puisque les diverses zones envisagées vont avoir des statuts juridiques bien différents (propriété privée, propriété de collectivités locales, domaine public de l'Etat, eaux intérieures, eaux territoriales, zone économique exclusive, haute mer). Il s'agira justement d'imaginer des solutions éventuellement sur des espaces aux statuts variés et exigeant de ce fait des techniques juridiques appropriées.

Le présent texte utilisera l'expression "aire marine protégée" étant entendu que cela recouvrira aussi le cas des espaces du littoral et des zones humides côtières. Cette terminologie a été préférée à celle de parc marin qui est pourtant habituellement utilisée en anglais (marine park) parce que le terme de parc a semblé plus vague et ambigu dans la mesure où il est rare qu'on puisse tout protéger et parce que cela correspond plus à un espace uniquement terrestre où les habitants ont facilement accès. Le milieu marin, par sa nature propre, interdit une telle assimilation.

On montrera d'abord qu'il y a très peu de pays ayant une réglementation juridique spéciale; la plupart utilisent, en les étendant aux aires marines les lois sur les parcs ou sur la protection de la nature. Ce constat n'en permettra pas moins de relever les principales caractéristiques des aires marines protégées au niveau de leur finalité, de leur consistance, des règles de protection qui s'y appliquent et de leur gestion.

Ce premier bilan au niveau mondial permettra d'aborder avec moins de surprise l'étude de la législation applicable en Méditerranée où le nombre d'aires marines juridiquement protégées est très faible et où l'on ne s'étonnera donc pas de constater que les législations spéciales applicables sont peu nombreuses voire inexistantes. Cette situation de lacune juridique est d'autant plus dramatique que la flore et la faune marine de la Méditerranée est tout à fait intéressante au plan scientifique et se trouve gravement menacée par les vifs conflits d'utilisation du littoral de cette région (tourisme abondant et progrès rapides de l'industrialisation). Il apparaît de ce fait tout à fait urgent de

^{1/} B. Salvat, Guidelines for the Planning and Management of Marine Parks, Tokyo 1975, UICN, n° 37 p. 78.

provoquer dans les divers Etats intéressés une prise de conscience permettant de combler les vides juridiques actuels soit en recourant plus systématiquement à des procédés juridiques déjà existants mais peu utilisés (concessions domaniales, réserves de pêche et de chasse maritime) soit en élaborant une législation nouvelle sur la protection de la faune et de la flore marine. C'est pourquoi ce rapport propose un exposé des problèmes que pose la protection d'une aire marine et des solutions possibles. Les Etats de la Méditerranée pourront ainsi, s'ils le souhaitent, s'inspirer de cet exposé en l'adaptant à leur droit national.

La présente recherche étudiera successivement:

- (1) Exemples de législations particulières aux aires marines protégées dans le monde.
- (2) Etude du droit applicable aux aires marines protégées dans les Etats de la Méditerranée.
- (3) Problèmes posés par l'élaboration d'une législation des aires marines protégées.

L. EXEMPLES DE LEGISLATIONS PARTICULIERES AUX AIRES MARINES PROTEGEES DANS LE MONDE

Les législateurs ont développé des droits particuliers pour réglementer les activités humaines en relation avec la mer, qu'il s'agisse de la pêche, de la chasse, de l'exploitation minière ou de la navigation. Toutefois, lorsqu'on s'est avisé de protéger certains espaces de la mer, on y a transposé des institutions initialement conçues pour les aires terrestres. C'est ainsi que les premières créations d'aires marines protégées ont été effectuées aux Etats-Unis d'Amérique. Par la suite, d'autres pays et les Etats-Unis eux-mêmes, ont élaboré des législations consacrant la spécificité du milieu marin. Dès lors, la question se pose de savoir si l'établissement d'aires marines protégées requiert un cadre législatif propre. Les pratiques suivies par les différents Etats ayant organisé la protection d'espèces marines offrent autant de réponses qu'il s'en peut imaginer.

Il faut tout d'abord mettre à part une catégorie d'Etats qui ne se sont pas encore dotés d'un statut général des aires protégées ou de la conservation de la nature. Le classement d'une aire dans ces pays va reposer sur une loi ou un décret ad hoc^{1/} et si l'on veut le rattacher à un texte de portée plus générale, force sera d'utiliser des droits étrangers à la matière. C'est ainsi que le parc national de l'archipel de Los Roques au Vénézuéla trouve son fondement dans la Ley forestal, et que le parc colombien de Tayrona et le "refuge sous marin" du Cap San Lucas au Mexique sont organisés par référence aux lois sur la pêche maritime.^{2/}

Parmi les pays qui ont adopté une législation des espaces naturels protégés un premier groupe s'est servi de textes ne contenant aucune disposition particulière au milieu marin. C'est le cas de la France, c'est aussi celui du Kenya et des Seychelles.^{3/}

^{1/} C'est dans ce groupe que doit être classé le décret français du 30 décembre 1924 "érigeant un parc national de refuge dans les possessions australes françaises" devenu en 1938 le "parc national antarctique français". Cf. J.O. octobre 1938, p. 12471.

^{2/} - Vénézuéla - Decreto n° 1061, 9 août 1972 - G.O. N° 29883, 18 août 1972. p. 223.
- Colombie - Resolución n° 903 du 21 octobre 1969 - D.O. n° 32 958 du 16 décembre 1969, p. 629.
- Mexique - Decreto publié au D.O. n° 20 du 29 novembre 1973, p. 6.

^{3/} Kenya. The Wildlife (Conservation and Management) Act 1976 et The Wildlife (Conservation and Management) Regulations 1976.

Seychelles. National Parks and Nature Conservancy Ordinance, 1969-1973

France. Loi n° 60708 du 22 juillet 1960 instituant les parcs nationaux.

J.O. du 23 juillet 1960.

Loi n° 76 629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et décret n° 77

1 298 concernant les réserves naturelles. J.O. du 27 novembre 1977.

Dans un deuxième groupe on trouve des lois applicables à la terre et à la mer mais consacrant des développements aux aires marines. Par exemple la loi japonaise sur les parcs naturels du 16 mai 1970 distingue les "aires marines spéciales" et les "parcs marins".

Les Etats ayant promulgué une législation spéciale pour les aires marines protégées forment un troisième groupe. On peut y classer la Nouvelle Zélande avec le Marine Reserves Act du 20 septembre 1971 et Trinidad et Tobago avec le Marine Areas Act du 11 février 1970.

La législation fédérale des Etats-Unis d'Amérique combine les différentes techniques possibles. Des textes communs à la terre et à la mer ont permis la création de parcs nationaux, de monuments nationaux ou de rivages nationaux comportant des espaces marins. Un texte spécifique au milieu marin, la loi de 1972 Marine Protection, Research and Sanctuaries Act institue la catégorie des sanctuaires marins. Certaines réserves marines ont par ailleurs été organisées sur la base d'une loi de 1976 sur la pêche maritime ou de textes relatifs aux habitats de la faune sauvage.^{1/}

L'Australie et la Norvège enfin méritent une place particulière. Le premier pays possède une législation générale, le National Parks and Wildlife Conservation Act du 13 mars 1975 dont certaines dispositions visent les parcs et réserves marins. Mais de surcroît une loi fédérale ad hoc, le Great Barrier Reef Marine Park Act du 20 juin 1975 a été élaborée pour l'ensemble d'une côte longue de quelques quinze cents kilomètres.^{2/} La Norvège a, de son côté, édicté un ensemble de mesures de protection concernant la faune et la flore de l'archipel du Svalbard sur la base d'une loi (Svalbard Act) de 1925, elle-même prise en application de l'article 2 du traité concernant le Spitzberg adopté le 9 février 1920. Cette législation fait de l'ensemble de l'archipel une vaste aire de protection au sein de laquelle certains espaces sont érigés en parcs ou réserves.^{3/}

Devant cet éventail de possibilités, il serait hasardeux de chercher à établir un jugement de valeur et donner d'emblée la préférence à une solution plutôt qu'à l'autre. Toute comparaison doit tenir compte des techniques législatives et des circonstances administratives propres à chaque pays. Le monde anglo saxon est, en principe, accoutumé à des lois très précises et très détaillées. On y est donc conduit à prévoir des règles pour chaque objet et pour les aires marines protégées en particulier. La tradition juridique latine incline vers des rédactions courtes, limitées aux principes essentiels que le pouvoir réglementaire devra mettre en oeuvre. Cela lui permet d'embrasser des matières relativement distinctes et rend peut être moins nécessaire l'édition d'un droit particulier aux aires marines.

La présente étude ne retiendra que des législations particulières aux aires marines car ce sont celles qui mettent en évidence les problèmes juridiques suscités par la protection du milieu marin. Leurs différents éléments se laissent ordonner autour de deux grands thèmes, celui des caractères juridiques retenus pour les aires marines protégées et celui des institutions les régissant.

1/ Fish and Wildlife Conservation Act 1934, Fish and Wildlife Act 1956, National Wildlife Refuge System Administration Act 1966, Wilderness Act 1964, Endangered Species Act 1966 amendé en 1969, 1973 et 1978, Fishery Conservation and Management Act 1976.

2/ Seule est prise en considération ici la législation fédérale. On peut toutefois signaler que dans le Queensland, les parcs nationaux sont régis par le Forestry Act 1959-1971. Lorsque cet Etat a voulu donner un fondement légal aux aires marines protégées, il s'est servi du Forestry Act mais en y introduisant des amendements relatifs au milieu marin. Act to amend the Forestry Act 1959-1968 in certain particulars with a view to providing for the establishment of Marine National Parks, 22 Avril 1971 (cité sous le titre Forestry Act Amendment Act 1971).

3/ Le traité concernant le Spitzberg de 1920 reconnaît la souveraineté norvégienne sur cette région tout en affirmant les droits des ressortissants des parties d'y poursuivre des activités économiques. Son article 2 prévoit qu' "il appartiendra à la Norvège de maintenir, prendre ou édicter les mesures propres à assurer la conservation et, s'il y a lieu, la reconstitution de la faune et de la flore dans lesdites régions et dans leurs eaux territoriales ...". On trouvera une analyse de la législation adoptée en application de ce texte dans la publication du Ministère de l'Environnement Environmental Regulations for Svalbard, Oslo 1974.

A. LES CARACTERISTIQUES DES AIRES MARINES PROTEGEES

Dès lors que l'on se condamne à chercher les caractéristiques des aires marines protégées dans l'aridité des textes et non sur les rivages de la mer, il faut s'efforcer d'en dégager une notion juridique et de recenser les mesures de protection qui leur sont applicables.

1. La notion d'aire marine protégée

La notion d'aire marine protégée résulte de la convergence de deux approches: celle des finalités assignées à l'aire et celle de sa consistance.

(a) - Les finalités des aires marines protégées

Les finalités des aires marines protégées à l'exception de celles assignées au parc australien de la Grande Barrière, sont tout à fait identiques à celles des aires terrestres.

Dans leurs déclarations de principe les législateurs affirment en effet vouloir protéger certains éléments du milieu marin à raison de leur caractère unique ou menacé, de l'intérêt qu'ils présentent pour l'étude scientifique et pour permettre leur fréquentation ou leur observation par le public. Ces différents buts ne sont pas toujours facilement conciliables et l'on sait que la pratique s'est orientée vers une spécialisation des aires protégées. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe a pu, dans sa classification bien connue, distinguer quatre types de zones A B C D allant de la conservation stricte de la nature au primat donné à la finalité récréative. On admet généralement, malgré les divergences des dénominations nationales, que les réserves intégrales correspondent à la zone A; que les autres réserves supposent une protection efficace du milieu naturel mais éventuellement compatible avec la fréquentation réglementée du public, tandis que les parcs nationaux doivent obligatoirement l'admettre. Enfin, les parcs naturels, zones C et D tolèrent une large et constante emprise humaine.^{1/} Toutes ces catégories sont représentées dans les aires marines.^{2/} On observera toutefois en ce qui concerne la dernière un certain glissement. Les parcs naturels ont été conçus pour faciliter le contact des citadins avec la nature dans un milieu déjà peuplé dont les activités économiques sont autant que possible maintenues développées. Si l'on préfère, ce qui apparaît dans les National Parks anglais, les Naturpark allemands ou les parcs régionaux français c'est un aménagement du territoire privilégié. Or, il n'est pas du tout évident que le besoin de retrouvaille avec la nature du citadin soit satisfait dans une aire marine protégée comme il l'est dans une forêt, et par hypothèse, il n'est pas question d'y maintenir exploitations agricoles ou activités artisanales. En fait, il s'agit plutôt de satisfaire la curiosité de l'homme pour la mer. Si l'on se réfère au modèle le plus achevé du genre, les "parcs marins" japonais, on a le sentiment d'être en présence d'une sorte d'"antiquarium". Les critères de sélection des zones susceptibles d'être classées sont à cet égard significatifs. Ils comportent^{3/}

- une topographie des fonds marins caractéristiques, une faune et une flore abondantes;
- des eaux transparentes, insusceptibles d'être troublées ou polluées;
- l'absence de courants marins trop rapides ou de vagues trop fortes;

^{1/} Voir aussi la classification de la Commission des Parcs nationaux de l'UICN (CNPPA), à titre de comparaison.

^{2/} La mention expresse de réserves strictes est rare. Pour un exemple voir la section 32 (7) (c) du Great Barrier Reef Act qui prescrit la conservation de plusieurs zones du récif hors de toute atteinte humaine et aux seules fins d'observations scientifiques.

^{3/} Critères de sélection des Marine Park Areas, in Marine Parks in Japan, May 1975, publication du Marine Parks Center of Japan. Environment Agency, page 4.

- un espace suffisant, sur la terre adjacente, pour y établir des constructions telles que quais d'embarquement, restaurants, centres d'expositions, parcs à voitures etc.
 - l'absence de tout risque de destruction du paysage sous marin par une quelconque exploitation industrielle.
- "finalité" des aires marines protégées;
- Finalité archéologique; l'un des sanctuaires marins des Etats Unis, le parc de Fort Jefferson, a pour but la protection de l'épave du Monitor (cf. Claude, p. 14); on peut concéder l'utilisation des parcs marins archéologiques- dans deux hypothèses:
 1. protection d'une épave ou d'un site archéologique contre les "pilleurs d'épave";
 2. organisation de visites guidées pour des plongeurs déjà expérimentés (scuba) ... les deux buts n'étant d'ailleurs pas antinomiques.

En un mot, tout est organisé pour la visite en bateau à fond vitré ou au travers de galeries sous marines. Au lieu d'amener les poissons sur la terre, on amène les hommes sur ou sous la mer. Mais la médiation du verre reste indispensable à cette nouvelle forme de spectacle.

Enfin, il convient de signaler qu'une des législations étudiées^{1/} donne pour motif de la création d'un parc national marin son "importance quant à la reproduction d'espèces de grande valeur pour la pêche industrielle". De même, les Fisheries Habitat Reserves Regulations 1968 du Queensland prévoient une protection totale, dans les eaux intérieures de cet Etat, des mangroves et des organismes marins. Toute activité susceptible d'altérer la qualité des eaux ou le lit de la mer y est interdite.^{2/} S'agissant des réserves de chasse ou de pêche terrestres on considère, encore que la question soit controversée, que celles-ci n'entrent pas dans les aires de protection de la nature car on y pratique des interventions actives pour assurer l'amélioration génétique et le développement des espèces de gibier. En va-t-il de même pour les frayères marines? Sont-elles de véritables réserves naturelles? Il faut convenir que les textes cités ne prévoient aucune opération de nourrissage, de repeuplement, d'éloignement des prédateurs, ou de sélection des meilleurs reproducteurs.

La véritable originalité apparaît avec la législation australienne concernant le Récif de la Grande Barrière. Comme il a été dit plus haut, ce parc couvre l'ensemble de la Côte nord-est de l'Australie, approximativement depuis le détroit de Torres jusqu'à Brisbane sur quelques quinze cents kilomètres. Mais les différentes zones du parc ne sont pas d'un seul tenant. Simplement, toute terre ou portion de mer comprise à l'intérieur des limites du parc est susceptible d'être classée comme l'une des aires de celui-ci sans qu'il y ait nécessairement de continuité entre elles. Il faut ajouter que le parc est doté d'une autorité propre distincte des services qui gèrent les autres parcs et réserves australiens. Or, cette autorité a pour mission d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan général des zones du parc soumis aux objectifs suivants:^{3/}

- "(a) - la conservation du récif de la Grande Barrière;
- (b) - la réglementation des utilisations du Parc de manière à protéger le Récif de la Grande Barrière tout en permettant les utilisations raisonnables de la Région du Récif de la Grande Barrière;

^{1/} Colombie, Résolution n° 903 du 21 octobre 1969 par laquelle est réglementée la pêche dans la zone maritime du Parc National Naturel Tayrona. D.O. n° 32 958 16 décembre 1969. p. 629.

^{2/} cf. Rooney, Talbot et Clark, Marine Reserves vol. 1, Macquaire University (Australie), 1978, p. 187 et s.

^{3/} Great Barrier Reef Marine Park, Act 1973, s. 32 (7)

- (c) la réglementation des activités exploitant les ressources de la Région du Récif de la Grande Barrière afin de réduire au minimum les effets de ces activités sur le Récif de la Grande Barrière;
- (d) le classement de plusieurs aires du Récif de la Grande Barrière pour la fréquentation du public;
- (e) le classement de plusieurs aires du Récif de la Grande Barrière pour être conservées dans leur état naturel, hors de toute atteinte humaine, aux fins d'observations scientifiques.¹¹

A travers ces dispositions on voit que la formule de l'aire marine protégée a été utilisée non pour préserver telle ou telle zone, mais pour placer sous une autorité unique la planification de toute une façade maritime, et ce dans une région qui n'est nullement dépeuplée. La consultation rapide d'une carte de géographie montre qu'on y trouve des cultures tropicales, des exploitations minières et un nombre respectable d'agglomérations humaines.

Mais une aire marine protégée ce n'est pas seulement une aire affectée à telle ou telle finalité. Il faut encore se demander dans quelle mesure elle se confond avec l'élément liquide ou comprend des portions de terre.

- (b) La consistance des aires marines protégées

La consistance des aires marines protégées se situe dans les plans horizontal et vertical. Horizontalement, l'aire protégée va pouvoir s'étendre, côté mer, jusqu'aux confins de la juridiction de l'Etat, dans la mer territoriale. Les évolutions récentes du droit de la mer et l'extension à 200 milles d'une zone de compétence économique exclusive au profit du riverain posent la question de savoir si des parcs pourraient être établis dans cette zone au cas où ce concept entrerait dans la pratique des Etats riverains de la Méditerranée. D'un côté l'Etat riverain se voit reconnaître le droit d'y réglementer l'exploitation des ressources naturelles, d'un autre il ne peut s'opposer au libre passage des navires fusse pour la protection de l'environnement.^{1/} En toute hypothèse, rares sont les textes fondamentaux qui mentionnent des limites aux possibilités d'extension des parcs vers le large. On peut citer la loi néerlandaise et celle de Trinidad et Tobago qui font référence à la mer territoriale tandis qu'aux Etats-Unis, le Marine Protection Research and Sanctuaries Act de 1972 permet d'étendre les sanctuaires marins jusqu'aux confins du plateau continental tel que défini par la Convention de Genève.^{2/}

Côté terre, la loi néo-zélandaise et la loi américaine relative aux sanctuaires marins bornent les aires protégées à la laisse de haute mer, mais elles constituent des exceptions. D'ailleurs, dans le deuxième cas, il convient de préciser que les sanctuaires marins sont, de préférence, établis en bordure d'autres aires protégées qui les complètent sur terre.^{3/} Le Marine Areas Act 1970 (S.2) de Trinidad et Tobago précise que les aires marines comprennent "toute terre adjacente ou marais formant une même entité écologique avec l'espace sous marin". Les

^{1/} Il est intéressant de relever ici l'article 211(6) de l'ICNT qui permettra peut-être de nuancer cette affirmation.

^{2/} Trinidad et Tobago, Marine Areas Act 1970, s. 2. Les aires marines sont comprises dans "la mer territoriale".

Nouvelle Zélande, Marine Reserves Act 1971, s.2. Les aires marines sont comprises dans "la mer territoriale de la Nouvelle Zélande, telle qu'elle est définie par la section 3 du Territorial Sea and Fishing Zone Act 1965" ... et dans les eaux intérieures néo-zélandaises.

Etats-Unis. Marine Protection Research and Sanctuaries Act 1972. Article 302.

^{3/} Directive de l'Agence nationale pour les océans et l'atmosphère (NOAA).
Département du Commerce, Marine Sanctuaires 15 CFR Part 922 (June 20, 1976).

autres textes font état du "rivage" (Seychelles, National Parks and Nature Conservancy Ordinance 1969-1973 s. 2) ou d'une manière plus vaste des parcelles terrestres des parcs (Australie, Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 s. 31).^{1/} Outre les nécessités de l'organisation administrative l'intérêt qu'il peut y avoir à étendre le domaine d'une aire marine protégée sur la terre réside, comme le suggère la loi de Trinidad et Tobago, dans la maîtrise des phénomènes terrestres ayant une incidence sur le milieu marin voisin. Mais ce problème peut recevoir une autre solution qui, comme on le verra, consiste à étendre le champ du pouvoir réglementaire nécessaire à la protection du parc au delà des limites de celui-ci. Quant à la délimitation concrète des espaces classés elle est laissée aux actes de classement qui procèdent par référence à des points géographiques, en particulier les longitudes et latitudes.

Sur le plan vertical, les dispositions les plus détaillées sont celles du Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 qui énumèrent les sous sols jusqu'à une profondeur définie par l'acte de classement, l'air surjacent jusqu'à une altitude définie par l'acte de classement ainsi que le sol, les eaux marines et le lit de la mer. Les autres textes sont beaucoup moins précis. Mais là encore il est possible de s'assurer de facto la maîtrise de ces ensembles par le jeu des mesures de protection.

2. Les mesures de protection des aires marines protégées

Les mesures de protection des aires marines protégées sont largement décrites dans les textes fondamentaux de type anglo saxon. Certains réglementent directement la matière en procédant à la définition de toute une série d'infractions.^{2/} D'autres confient ce soin à l'autorité réglementaire. Mais dans ce dernier cas, le législateur énumère avec tout autant de détails les points précis qui feront l'objet d'interdictions ou de restrictions.^{3/} Il est d'usage d'y ajouter une disposition conférant à l'administration le pouvoir de prendre, en outre, toute mesure qu'elle estimera nécessaire au respect des principes et directives posés par le législateur. Ceci, afin de préserver la liberté d'action du pouvoir réglementaire d'application.

Une place très grande est donnée aux aspects répressifs de la protection. Toutes les législations étudiées, confèrent aux "rangers", "inspecteurs", ou autres forces de police des aires protégées le pouvoir de contrôler sacs, récipients, véhicules, et de saisir tout objet suspect. Les peines, qui comportent fréquemment des emprisonnements de courte durée, sont assorties de mesures restitutives. Il s'agit de la saisie définitive au profit de l'aire protégée des spécimens, objets et véhicules liés à l'infraction, ou de la condamnation à payer à l'administration de l'aire des sommes égales à la valeur vénale de l'élément naturel (animal, roches etc. ...) illégalement prélevé, ou encore la condamnation à payer la remise en état des lieux endommagés.

Il n'y a rien dans ce type de dispositions qui soit particulier au milieu marin si ce n'est le droit de stopper un navire pour en effectuer le contrôle et éventuellement la saisie. Plus intéressantes, pour notre propos, sont les mesures prévenant les atteintes aux éléments naturels ou réglementant les activités humaines.

Il serait fastidieux de dresser un catalogue des mesures prises pour protéger les éléments naturels contre toute atteinte de l'homme. Ces mesures, par delà la diversité des rédactions, sont à peu près identiques dans toutes les législations. Le plus souvent elles ne se distinguent guère, si ce n'est par le vocabulaire des prohibitions édictées dans les aires protégées terrestres, qu'ellessoient de droit anglo-saxon ou français. Schématiquement on dira qu'il est interdit de tuer, blesser,

1/ L'annexe unique de cette loi porte la définition des limites du parc. Celles-ci sont fixées, côté terre, à la laisse de basse mer de sorte que les "terres" incluses dans le parc ne peuvent être que des îles.

2/ Cf. Nouvelle Zélande - Marine Reserves Act 1971, s.19, sur les infractions commises à l'intérieur de la réserve.

3/ Cf. Australie - Great Barrier Reef Marine Park Act 1975, s. 66.

capturer, collecter, endommager ou troubler toute formation animale, végétale ou minérale, y compris par l'introduction d'espèces étrangères.^{1/}

L'eau de mer fait l'objet de protections spécifiques. La législation néo-zélandaise interdit de "décharger ou provoquer le déchargement, directement ou indirectement, de toute substance toxique ou polluante nuisible à la vie animale ou végétale".^{2/} La loi japonaise incrimine les faits de "verser un liquide à la mer depuis la surface ou par écoulement à partir du rivage, ou encore de "capter l'eau de mer en surface, ou depuis la terre par une canalisation".^{3/} Certains textes vont plus loin et tendent de prévenir les possibilités d'altération du milieu marin à partir de points situés hors des limites du parc. En Australie, le Great Barrier Reef Marine Park Act donne pouvoir de "réglementer ou prohiber tout acte qui, commis dans le parc marin, ou partout ailleurs, peut polluer l'eau d'une manière préjudiciable pour les animaux et plantes du parc" (s. 66 (2) (e)). Plus limitée dans sa portée, la loi japonaise interdit de "provoquer l'élévation ou l'abaissement du niveau des rivières et lacs compris dans les limites d'une aire marine spéciale ou de la quantité de leurs eaux". Dans un domaine voisin, mais dépassant également les frontières de l'aire protégée, il est prohibé de changer l'aspect du lit de la mer dans une zone d'un kilomètre tout autour de celles-ci au Japon.^{4/}

S'il est relativement aisé de formuler les interdits les plus absolus, on sait qu'en pratique la protection de la nature suppose une réglementation harmonieuse des activités humaines qui s'y exercent. La réglementation des activités humaines qui constitue le problème majeur des aires terrestres, tout au moins en Europe, se trouve, dans le cas des aires marines, confrontée à des données très spécifiques.

Tout d'abord la majeure partie, pour ne pas dire la quasi totalité des étendues entre dans le domaine public. La propriété privée immobilière n'y a qu'une place résiduelle sur des îlots exigus. Dans ces conditions il est facile, dès lors qu'elle devient gênante, de la supprimer par achat ou expropriation sans avoir à y consacrer des crédits excessifs. En principe, la puissance publique dispose de la maîtrise des sols et surfaces marines. Par ailleurs, l'accès des zones marines est de toute évidence beaucoup moins facile que celui des espaces terrestres. Il suppose l'emploi d'embarcations ce qui tout à la fois réduit la fréquentation et facilite la surveillance. Toutefois, les côtes maritimes sont le siège d'un certain nombre d'intérêts que les législateurs n'ont pu ignorer: vie matérielle des habitants de l'aire protégée, sports et loisirs nautiques, intérêts économiques et navigation.

A partir du moment où l'on admet que des personnes privées puissent résider de façon permanente sur telle ou telle île d'une aire protégée, il faut leur permettre de mener une vie conforme à leurs usages. Cela suppose que soit éventuellement assouplies les règles trop strictes comme on le fait dans des aires protégées terrestres pour la cueillette des fruits. Si l'on réserve le cas très spécial des mesures prises en faveur des aborigènes en Australie, ou des Maoris en Nouvelle Zélande, une seule des législations étudiées aborde ce problème: le règlement du Parc marin Ste Anne, aux Seychelles. Ce texte accorde aux résidents le droit d'accès à leur propriété en bateau, d'échouer, carener, nettoyer, gratter ou peindre, une embarcation ou un navire dans les limites du parc et afin de prélever des subsistances de la mer. Les autorités du parc délivrent, par famille, des licences permettant de poser des casiers à poissons, de pêcher à la ligne ou de collecter des coquillages dans des conditions très strictes et sous leur contrôle.^{5/}

1/ A titre d'exemple de la précision des interdictions on citera cette disposition du Marine Reserves Act 1971 néo-zélandais interdisant de "fouiller, entailler ou abimer le lit de la mer, retourner toute roche, pierre ou galet ..." (s. 19 (1) (e)).

2/ Marine Reserves Act 1971, s. 19 (1)(b). Cf. également la législation des Seychelles; l'article 11(c) de l'arrêté n° 58 du 10 juillet 1973 portant règlement du parc national marin Ste Anne.

3/ Loi sur les parcs naturels, 1970, article 27(3)(4) et article 18-2.

4/ Loi sur les parcs naturels, 1970, article 20(1) (2) and (6).

5/ The Ste Anne Marine National Park Regulations 1973, article 3(1)(b), 11(b), 12, 13, 14 et 18.

Les problèmes tenant aux sports et loisirs nautiques sont normalement résolus à travers l'établissement de zones dans les aires protégées et du droit de réglementer la circulation des personnes. Le règlement du parc Ste Anne spécifie l'interdiction d'"utiliser ou de permettre l'utilisation d'une planche de surf ou de skis nautiques" dans toute l'étendue du parc.^{1/}

En ce qui concerne les intérêts économiques tels que l'aquaculture ou l'extraction minière on trouve deux attitudes opposées. Le législateur néo-zélandais fait prévaloir ces intérêts sur ceux de la conservation du milieu naturel marin. Les aires qui ont fait l'objet de baux ou de licences pour l'établissement de fermes marines ne peuvent être légalement classées en réserves marines. L'institution d'une réserve ne met pas directement fin aux permis miniers existants ni n'empêche la délivrance de nouvelles autorisations. En principe l'exploitation de ces permis, anciens ou nouveaux, doit être compatible avec la réglementation en vigueur dans la réserve. Comme cette exigence semble impossible à réaliser sans entraîner la cessation de l'activité, la loi prévoit la possibilité de soumettre l'exploitation à des règles dérogatoires du droit commun établies conjointement à cet effet par les Ministres de la Marine et des Mines. Enfin, le législateur invite le Ministre de la Marine à refuser le classement d'une réserve chaque fois que celui-ci

"fait obstacle illégitimement à un intérêt existant sur une terre comprise dans la réserve ou adjacente à un droit de navigation, ... à des pêcheries industrielles, ... au maintien d'installations récréatives existantes, ...".^{2/}

Il faut préciser, pour que de telles dispositions soient appréciées à leur juste valeur, que le droit de déclencher la procédure administrative pour la création d'une réserve est reconnu, en Nouvelle Zélande, à d'autres entités que l'Etat et même indirectement aux simples citoyens. Le rôle du Ministre est d'exercer la faculté d'empêcher par des décisions dûment motivées. Le législateur lui a fourni un arsenal à cet effet. Son intention a été manifestement de prévenir les créations inconsidérées et non d'arbitrer systématiquement les conflits en faveur des intérêts économiques. D'autres législations, qui n'ont pas le même souci, interdisent purement et simplement l'extraction minière. Le Great Barrier Reef Marine Park Act 1975 prévoit également la faculté de réglementer ou interdire toute activité commerciale dans le parc".^{3/}

Les problèmes posés par la navigation maritime sont abordés par toutes les législations. La loi australienne définit le navire comme "bateau, embarcation, radeau, ponton, ou toute autre chose capable de transporter des personnes ou des marchandises dans ou sur l'eau y compris les aéroglisseurs"^{4/} Pas plus que les autres textes, elle ne fait de distinction entre la plaisance et le commerce, la propulsion à voile ou à moteur. Le principe général est celui de la libre circulation des navires conformément aux règles du droit maritime. Mais cette circulation peut être réglementée, soit pour préserver certaines zones, soit pour imposer des chenaux ou des vitesses maximales. Elle peut par ailleurs donner lieu à la perception de taxes. Le droit de mouillage et d'accès à la côte est également reconnu sous réserve de l'observation des règlements de police. On sait les dangers que présente l'utilisation des ancrages marines pour le milieu naturel et singulièrement pour les herbiers sous marins. Celle-ci est expressément prohibée par les textes néo-zélandais et seychellois. Elle est englobée dans le pouvoir général de réglementation de l'usage des navires dans le parc australien de la Grande Barrière.^{5/}

^{1/} id. article 5

^{2/} Marine Reserves Act 1971, S. 4 (1), (5), (6), 5(6)

^{3/} S.66 (2)(8) sur l'interdiction des exploitations minières, cf. idem S.38 et loi sur les parcs naturels 1970, au Japon, article 20-1 (5), 27-2 (3).

^{4/} Great Barrier Reef Marine Park Act 1975, s.4

^{5/} Nouvelle Zélande, Marine Reserves Act 1971, s. 23;
Seychelles, The Ste Anne Marine National Park Regulations 1973 article 10;
Australie, Great Barrier Marine Park Act 1975, s. 66(2) and (7).

Recherchant les caractéristiques des aires marines protégées, on s'est attaché aux éléments concernant l'aire elle-même, c'est-à-dire, les finalités qui lui sont assignées, les milieux naturels qu'elle pourra comprendre et les mesures de protection qu'elle suppose. Il s'agit maintenant de savoir dans quelle mesure les particularités relevées sont assorties d'institutions administratives propres.

B. LES INSTITUTIONS DES AIRES MARINES PROTEGEES

Le terme d'institution, comme on le sait, désigne tout à la fois ce qui est créé et l'action créatrice elle-même. La commodité de cette ambivalence permet de présenter ici deux ordres de questions distincts dont le premier concerne l'administration des aires marines protégées et le second leur création.

1. L'administration des aires marines protégées

L'administration des aires marines protégées se confond le plus souvent avec celle des aires protégées terrestres. Les cas dans lesquels elle en est distinguée apparaissent comme des exceptions.

(a) - L'organisation administrative commune

On trouve une organisation administrative commune en Australie, aux Seychelles et au Japon. Les législations de ces pays traitent de l'ensemble des aires protégées tout en consacrant, ainsi qu'il a été vu, des dispositions particulières aux aires marines protégées. Elles ne prévoient cependant pour ces derniers aucun corps administratif ni aucune technique de gestion spéciaux.

Les trois pays ont adopté un système d'administration commune en ce sens que les aires protégées n'y constituent point des unités autonomes dotées de la personnalité morale. Leur administration n'est toutefois pas exercée directement par les services de l'Etat. Elle est confiée à une agence qui, elle, bénéficie de la personnalité morale. Il s'agit de l'Agence de l'environnement au Japon, de la National Parks and Nature Conservancy Commission aux Seychelles et du Director of National Parks and Wildlife en Australie.^{1/} Ce sont les lois particulières aux aires protégées nationales qui, aux Seychelles et en Australie, instituent ces agences et leurs attributions semblent limitées à la gestion - ainsi qu'à la création - des aires protégées sous la tutelle des ministères compétents.

(b) - L'organisation administrative distincte

Les organisations administratives distinctes apparaissent dans des conditions très différentes. Il faut tout d'abord mettre à part, comme peu significatifs, deux cas. Le Marine Areas Act 1970 de Trinidad et Tobago: cette loi, en tous points très sommaire, se contente de dire que le Ministre de l'agriculture et des pêches pourra classer des espaces marins en restricted marine area pour la gestion desquelles il désignera toute entité de son choix.^{2/} Le Marine Reserves Act 1971 néo-zélandais place les réserves marines sous l'autorité directe du Ministre de la marine. On sait que l'idée d'un grand ministère de la mer a été avancée en France par certains. D'une façon plus générale, c'est une question discutée que celle de savoir à quels départements ministériels doivent être rattachées les aires protégées. On pourrait citer ici autant de ministères qu'il y a de pays étudiés. Mais la comparaison n'aurait aucun sens. Le problème du rattachement administratif dépend d'un certain nombre de données telles que les moyens financiers du pays ou les traditions et caractères propres de ses corps administratifs. En un mot, il suppose, pour être valablement abordé en droit comparé une connaissance de la réalité intime des services publics qui ne peut être dégagée de la simple lecture des textes juridiques. Sans doute, dans

^{1/} National Parks and Wildlife Conservation Act 1975, S.15(1) "There shall be a Director of National Parks and Wildlife who shall be a corporation with perpetual succession - (2) The Corporation shall have a seal and may sue or be sued in its corporate name ... etc."

^{2/} S.5 "The minister may assign to any Board, Committee or similar body ... responsibility for the control and management of any restricted area ..."

ces perspectives, l'expérience australienne de la Grande Barrière éveillera-t-elle plus d'intérêt. La loi ^{1/} est venue en effet soustraire la façade maritime nord-est de l'Australie au droit commun des aires protégées pour confier son administration à une entité autonome: la Great Barrier Reef Marine Park Authority.

L'Autorité est composée d'un président et de deux conseillers nommés par le Gouverneur Général, l'un des conseillers est désigné par le Gouvernement du Queensland. Elle est dotée d'un Comité consultatif d'au moins treize membres. Le président en est désigné par l'Autorité. Un tiers des membres est nommé par le Gouvernement du Queensland; les autres le sont par le ministère fédéral. Chacun d'eux représente un département ministériel ou une instance de la Fédération ayant des responsabilités dans le Récif ou la Région de la Grande Barrière. Sans doute, les institutions universitaires et scientifiques sont-elles susceptibles d'entrer dans cette dernière catégorie. La loi est très laconique sur ce point.^{2/} On remarquera qu'elle tend surtout à assurer la coopération des services publics de la fédération et de l'Etat du Queensland. Il n'est question ni des habitants, ni des associations de défense de la nature, ni des activités privées intéressées ni d'un quelconque conseil scientifique. L'Autorité dispose d'un appareil administratif et d'une force de police, le corps des "inspecteurs du parc". Les crédits de son budget lui sont directement votés par le parlement. Ses attributions sont doubles. En premier lieu elle conçoit la politique d'aménagement de la Grande Barrière. Elle a un pouvoir d'initiative exclusive pour proposer le classement des aires, les plans de zones qui leur seront appliqués et les règlements nécessaires. Classement et plans de zones sont soumis à l'approbation du Ministre et du Parlement, tandis que les règlements sont édictés par le Gouverneur Général. Toutefois la loi autorise ce dernier à déléguer le pouvoir réglementaire à l'Autorité.^{3/} En second lieu, l'Autorité assure la gestion des aires du parc. Dans ces dernières attributions elle dispose d'un pouvoir de décision propre. Mais elle doit se conformer aux directives du Ministre qui exerce sur ses activités un contrôle de tutelle. La loi mandate l'Autorité pour coopérer avec d'autres institutions publiques et en particulier l'Etat du Queensland. Elle prévoit expressément la possibilité d'une coopération avec le Director of National Parks and Wildlife. L'Autorité peut en effet proposer le classement de certaines parties du parc en "aires spéciales" qui seront administrées par le Director et soumises aux dispositions du National Parks and Wildlife Conservation Act 1975.

Dans le cas des sanctuaires marins aux Etats-Unis la politique de création de ces derniers incombe à un organisme spécialisé, l'Agence nationale pour les océans et l'atmosphère (NOAA). Cette agence n'administre cependant pas directement les aires. La mission en est confiée à l'autorité gérant un parc terrestre adjacent, qu'il s'agisse du National Park System ou d'une administration d'Etat. Dans les espaces maritimes ouverts, elle peut être assumée par la Coast Guard ou par l'Etat riverain.^{4/}

Le dernier domaine dans lequel les législations étudiées apportent des éléments originaux, sans que l'on puisse par ailleurs affirmer qu'ils soient propres aux aires marines protégées, est celui des procédures de classement.

2. La création des parcs marins

Si l'on excepte Trinidad et Tobago où la création d'un parc marin résulte d'un simple arrêté ministériel sans autre formalisme, les législations prévoient des procédures de classement plus ou moins complexes et une participation du public à celles-ci.

1/ Great Barrier Reef Marine Park Act 1975

2/ Cf. S.22(b) (6)

3/ S.66 (2)(a)

4/ cf. Claude Lambrechts. Recherche sur les principes juridiques relatifs aux parcs marins, Journées d'Etudes sur le régime juridique des parcs marins, Nice-Port Cros, 28-29 mai 1979, p. 18.

(a) Les procédures de classement

Dans les pays où la gestion des aires marines protégées est confiée à une agence autonome, cette dernière a l'initiative des procédures de classement. A partir de cette première étape s'offrent plusieurs possibilités faisant toutes intervenir in fine l'approbation du gouvernement, après enquêtes publiques. Aux Seychelles, le classement est prononcé par arrêté de l'Agence elle-même après approbation du Gouvernement. En Australie, dans le cadre général du National Parks and Wildlife Conservation Act 1975, le classement est effectué par proclamation du Gouverneur Général sur la recommandation du Conseil exécutif et le rapport du Director of National Parks and Wildlife. Par ailleurs, l'agence doit établir un plan d'aménagement des zones qui sera soumis aux approbations successives du Ministre et des deux chambres du Parlement. Celles-ci disposent d'un délai de vingt jours pour approuver tacitement le plan ou le rejeter par le vote d'une résolution. L'intérêt de ces procédures ne réside pas tellement dans les instances qu'elles font intervenir que par la place qu'elles donnent au public et aux entités concernées.

(b) La participation du public et des entités concernées

La participation du public et des entités concernées est organisée par le biais des classiques enquêtes publiques. Une législation, celle de la Nouvelle Zélande, dépasse toutefois la simple consultation pour reconnaître au public un véritable droit d'initiative.

Les consultations sont assorties des règles de publicité et de délais en usage pour garantir leur régularité. Elles ne méritaient pas de retenir l'attention si elles n'étaient accompagnées, en droit australien, de l'obligation pour l'administration, d'étudier les objections formulées et d'y répondre. Cette obligation se retrouve à tous les niveaux de la procédure. L'Autorité doit transmettre au Ministre un dossier comportant les objections formulées par écrit au cours de l'enquête publique et ses propres réponses. Si le Ministre juge utile de modifier le projet de l'Autorité, il doit le lui notifier. Les objections de cette dernière aux amendements voulus par le Ministre, et les motifs pour lesquels celui-ci aura néanmoins maintenu ses positions seront exposés au Parlement. On est ainsi assuré, à tous les échelons, de l'utilité pratique de la consultation en dehors même de toute action contentieuse contre la décision finale.

La loi néo-zélandaise va plus loin dans l'association du public au processus décisionnel. Elle lui en donne l'initiative. Aucun arrêté en Conseil portant classement d'une réserve marine ne sera pris ... sans a) qu'une université --- le National Parks Authority, une collectivité compétente pour administrer des terres riveraines de la mer en vertu du Reserves and Domains Act 1953, ou toute association constituée ... ayant pour objet l'étude scientifique de la vie marine ou l'histoire naturelle ... saisisse le Secrétaire d'Etat à la marine d'une requête tendant à l'adoption d'un tel arrêté.^{1/} Etant donné la facilité qu'il y a à former une association, même pour l'étude de la vie marine, et en l'absence de toute autre précision, il faut déduire de ce texte que le législateur a reconnu à chaque citoyen le droit de déclencher la procédure de classement. Après consultations avec le Secrétaire d'Etat à la marine, le requérant doit assurer la publicité de son projet et faire un "appel public aux objections" dans des conditions de délais et de formes réglementées. Les objections sont adressées au Secrétaire d'Etat qui en donne copie au requérant afin que celui-ci puisse y répondre. Projet, objections et réponses du requérant sont enfin transmis au Ministre de la Marine qui pourra saisir le conseil des ministres ou rejeter le projet. Si de telles procédures sont de nature à retenir l'attention d'un juriste voire à le séduire, il faut convenir qu'elles ne sont pas particulières aux aires marines protégées.

1/ Marine Reserves Act 1971. S.5 (1) (a)

Il serait illégitime de conclure, au terme de cette étude, à la nécessité absolue d'une législation particulière aux aires marines protégées. Un certain nombre de celles-ci ont été établies de par le monde sur la base de lois communes à l'ensemble des aires protégées sans que l'on ait jugé utile de les doter de textes spécifiques. Sans doute n'existe-t-il pas de réponse unique à la question posée. Les problèmes sont toujours les mêmes mais les solutions dépendent de l'environnement juridique et administratif propre à chaque pays. On pense, par exemple, qu'un texte sur les aires marines protégées permettra d'éviter des conflits de compétences entre les différentes autorités responsables du littoral. Mais l'ordonnement administratif d'un pays ou les dispositions de sa loi sur les aires protégées terrestres peuvent être tels qu'ils suffisent à prévenir tout risque de frictions. On observera donc simplement qu'il se dessine, dans le droit comparé, une tendance aux législations spécifiques en matière d'aires marines protégées.

Par ailleurs, il est évident que si une législation spécifique permet à coup sûr de résoudre les problèmes suscités par la création d'aires marines protégées, l'inverse n'est pas forcément vrai. Une loi prévue initialement pour des aires terrestres n'offre pas forcément tous les instruments juridiques requis par la protection du milieu marin. C'est en effet la position qui semble prévaloir dans les pays qui ont récemment développé une politique de protection des espaces marins.

II. ETUDE DU DROIT APPLICABLE AUX AIRES MARINES PROTEGEES DANS LES ETATS DE LA MEDITERRANEE

L'étude des aires marines protégées de la Méditerranée permet de constater que pratiquement tous les Etats ont été soucieux à un moment ou à un autre d'instituer des zones spéciales pour la faune ou la flore marine. Trop souvent les intentions n'ont malheureusement pas été suivies de création d'aires protégées. Le nombre d'aires protégées envisagées est beaucoup plus grand que le nombre d'aires protégées réellement créées. Aucun Etat de la Méditerranée ne possède de législation spécifique aux aires marines protégées. Cependant, dans quelques Etats des aires protégées ont été créées en s'appuyant, comme nous le montrerons, sur d'autres législations générales ou particulières. Le vide juridique n'explique donc pas tout. Il justifie en tout cas l'exposé fait dans la 3^e partie de ce rapport afin que les Etats de la Méditerranée puissent s'en inspirer pour mieux protéger le patrimoine commun constitué par le milieu marin de cette mer fermée. Les inerties administratives peuvent également expliquer le bilan décevant des aires marines protégées en Méditerranée. On peut penser toutefois que c'est la spécificité même des aires marines au plan des compétences administratives qui est à l'origine de la situation actuelle. En effet si l'on envisage les aires protégées marines côtières, le nombre d'administrations impliquées est considérable. Cela a toujours constitué un obstacle pour l'aménagement de la protection du littoral. Les autorités normalement compétentes sur les aires naturelles (Ministère de l'agriculture ou Ministère de l'environnement) doivent compter notamment avec le Ministre chargé des affaires maritimes ou de la marine marchande, le Ministre de la défense et éventuellement des affaires étrangères. Aussi toute initiative en la matière exige une action interministérielle coordonnée de façon satisfaisante et une délimitation précise des pouvoirs et des autorités en cause avec d'éventuelles délégations. Si l'on ajoute la complexité du statut juridique des espaces en cause (domaine public maritime, propriétés privées littorales, propriétés des collectivités locales) et le flou juridique des limites et de la consistance de la mer territoriale dans la théorie domaniale des Etats concernés ^{1/}, on comprend mieux le constat initial. Enfin, la connaissance scientifique du milieu marin est de l'avis unanime tout à fait insuffisante. Si tout le monde s'accorde à considérer que les conditions écologiques du secteur méditerranéen sont dangereusement menacées du fait des pollutions, de la destruction des habitats marins

^{1/} Voir pour la France par exemple, les difficultés juridiques concernant le régime des plages et du domaine public maritime, F. Moderne, dans la protection du littoral, 2^e colloque de la S.F.D.E. (P.P.S. Lyon 1979, p. 67 et s.)

et côtiers, de la pêche et de la chasse sous-marine abusives, peu d'études approfondies d'écologie marine permettent de localiser les zones les plus menacées et les zones à préserver. A cet égard il semble que dans certains secteurs la connaissance soit encore embryonnaire ou que, du moins les résultats des recherches soient contestés. Les effets des rejets chimiques et des rejets radioactifs sur le milieu marin font l'objet d'âpres discussions. Le directeur de l'agence de bassin Artois-Picardie déclarait récemment "on ne peut rien tirer des études faites jusqu'ici sur notre littoral, peu d'études approfondies ont été faites sur les risques de pollution, notamment sur la pollution thermique ou la pollution par les biocides."^{1/} Ainsi est-il urgent d'élaborer une cartographie des biocénoses marines situées près des zones côtières comme le Conseil de l'Europe le propose en vue d'un réseau de zones protégées en milieu côtier et marin pour la région méditerranéenne. Une meilleure connaissance des espèces floristiques et faunistiques et de leurs habitats favoriserait incontestablement la création par les divers Etats de zones protégées.

Il a paru relativement fastidieux de présenter le droit applicable en la matière dans chaque Etat. Malgré les différences assez grandes d'un Etat à l'autre on peut cependant faire un bilan global du droit positif en regroupant notre étude en deux parties: la création puis la gestion des aires marines protégées. L'étude de la création permettra de déterminer d'abord les bases juridiques sur lesquelles reposent la création des aires marines protégées, puis on examinera la procédure de création de ces aires protégées en distinguant les hypothèses de classement et de déclassement par modification des limites ou des règles applicables; on pourra alors constater la grande imprécision qui règne en ce qui concerne la délimitation des zones créées. Quant à la gestion, elle sera l'occasion de vérifier la plus grande diversité des situations existantes en matière d'administration et de mesures de protection mises en place. Les compensations et les sanctions enfin ne semblent pas avoir fait l'objet de règles juridiques très élaborées.

A. LES CONDITIONS DE CREATION DES AIRES MARINES PROTEGEES SUR LE POURTOUR DE LA MEDITERRANEE

1. Les sources juridiques de création des aires marines protégées

Quels sont les textes qui ont permis de créer des aires protégées? La plus grande variété de solutions apparaît comme le trait principal avec le constat de l'absence totale d'un texte particulier visant spécialement les aires protégées marines et côtières.

Les situations rencontrées sont les suivantes:

(a) Projets de création d'aires marines protégées en planification.

Certains Etats manifestent le désir d'avoir des aires marines protégées et cherchent à s'appuyer indifféremment sur leurs législations existantes, soit en matière de pêche, de domanialité ou de protection de la nature. La plupart ont déjà des sites sélectionnés. Au-delà des textes juridiques une certaine volonté de créer des aires protégées se manifeste.

A Chypre, la protection des tortues paraît nécessiter des mesures urgentes spéciales. A Malte, le plus grand obstacle à la création d'aires marines protégées résulte de la nécessité évidente de ne créer une telle institution que sur une superficie de taille suffisante. Compte-tenu de l'exiguïté du territoire et de l'occupation du littoral par le tourisme, la pêche, l'aquaculture, il est difficile de trouver une zone suffisamment vaste pour une protection efficace du biotope. L'île de Filfla qui est inhabitable pourrait être envisagée.^{2/} Des projets existent aussi au Liban à l'île des Palmiers et à l'île des Lapins qui seraient des aires protégées côtières avec une zone marine.^{3/}

^{1/} Presse environnement n° 330 - 11 mai 1979

^{2/} Voir le rapport de M. L. J. Saliba, Department of Biology, Université de Malte, Colloque de Castellabate, juin 1973.

^{3/} Voir le rapport de M. Sami Lakkis, Colloque de Castellabate, 1973.

En Syrie, des zones humides et côtières ont été retenues à Sabkhat At Jabboul et Latakia.^{1/}

En Lybie, un secrétariat d'Etat aux ressources marines a été créé en mars 1975 avec un programme de zones protégées. Des études de sites ont été effectuées en liaison avec le centre de recherches marines notamment dans le secteur où existent d'importants gisements archéologiques sous-marins (Leptis Magna et Sabratha).

De véritables planifications spéciales sont parfois réalisées avec plus ou moins de formalisme ou de rigueur. En Syrie, le décret législatif du 25 août 1964 sur la protection des êtres aquatiques prévoit une politique générale de protection des ressources marines et encourage la connaissance des diverses espèces marines par la population (articles 69 et 34). En France, une planification côtière est élaborée à titre expérimental au moyen des schémas d'aptitude à l'utilisation de la mer. Ces documents d'aménagement du territoire marin sont élaborés dans certains départements côtiers conjointement par l'Etat, les collectivités locales et les organisations professionnelles intéressées aux problèmes marins. Ils doivent prévoir l'intégration des réserves marines dans l'aménagement du littoral pour les concilier avec les autres utilisations concurrentes du littoral. C'est la Grèce qui a mis en place l'instrument le plus systématique de planification de l'environnement qui recouvre aussi le milieu marin. La loi récente n° 360 du 18 juin 1976 (Gazette du Gouvernement, section A n° 151 du 22 juin 1976) sur la planification de l'environnement s'applique à tout l'espace y compris l'espace marin. L'environnement naturel est défini comme recouvrant la terre, la mer et l'air entourant l'homme et comprenant la flore, la faune et les ressources naturelles (articles 1-5). Le mécanisme institutionnel et procédural mis en place par cette loi a pour objet de prévoir l'élaboration de plans aux niveaux national et régional ainsi que des plans spécialisés recouvrant un secteur ou une activité. Ainsi pourrait être élaboré un plan sur les zones marines protégées. Ces plans déterminent la politique à suivre en conformité avec le programme de développement économique et social.

(b) Des textes généraux sur la protection de la nature peuvent permettre la création d'aires marines protégées même s'ils ne mentionnent pas expressément qu'ils sont applicables au milieu marin.

En Algérie une ordonnance n° 76-64 du 16 juillet 76 (J.O. 10 août 1976 p. 788) modifiée par le décret n° 78-61 du 25 mars 1978 (J.O. du 28 mars 1978 p. 214) a créé l'Office national d'aménagement des parcs géologiques et des loisirs et des réserves nationales. Il s'agit d'un établissement public national chargé d'aménager, de gérer et d'organiser les parcs nationaux et les réserves pour la faune et la flore. L'ordonnance de 1976 indique à l'article 2 qu'il s'agit de la faune et de la flore "se trouvant sur l'ensemble du territoire national"; on peut en déduire que la côte et le domaine maritime sous la souveraineté de l'Etat algérien sont implicitement couverts par ce texte. Dans certaines républiques yougoslaves, des lois générales peuvent être considérées comme couvrant aussi l'espace marin. Ainsi la loi n° 5 du 13 janvier 1972 en Bosnie Herzégovine régit les aires protégées ou les parcs, de même la loi du 6 août 1952 au Monténégro et une loi de 1959 en Slovénie. L'Espagne qui fut un des premiers pays européens à se doter d'une loi sur les parcs nationaux en 1916 a récemment refondu sa législation par la loi n° 15 du 2 mai 1975 sur les espaces naturels protégés. Ce texte ne mentionne pas l'extension de ces espaces sur la mer ni ne contient aucune disposition à cet effet. Le champ d'application territorial n'est à aucun moment précisé. On peut penser qu'il couvre naturellement la mer territoriale relevant de l'Etat espagnol. Parallèlement une loi du 13 mai 1933 régit la protection des espaces d'intérêt historique et archéologique. Sur la base de la loi de 1916 a été créé le parc national de Doñana (décret 16 octobre 1969 - BOE 1969 p. 16789), il s'agit d'un parc côtier spécialement destiné à protéger les oiseaux aquatiques.

^{1/} Cf. E. Carp, Ocean Management N° 3 - 1978 p. 175

(c) Des textes généraux sur la protection de la nature peuvent au contraire mentionner expressément qu'ils concernent le milieu terrestre et aussi le milieu marin ou certains de ses aspects.

Le cas le plus net est celui de la France où divers textes généraux sont applicables expressément aux zones protégées marines. Une loi du 2 mai 1930 permet d'inscrire ou de classer des sites naturels, ou à caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. La loi n° 60 708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux prévoit en son article 1 que des parcs peuvent être créés sur tout ou partie du territoire et qu'ils peuvent "s'étendre au domaine public maritime". Pour les auteurs de la loi, qui n'utilisent à aucun moment le terme "parc marin", un parc est essentiellement terrestre, l'espace marin n'en est qu'un éventuel prolongement. Cette disposition a été mise en œuvre avec la création du parc national de Port Cros par le décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963. De façon beaucoup plus directe la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit en son chapitre III article 16 de véritables réserves naturelles maritimes. Il ne s'agit plus ici d'un espace terrestre pouvant s'étendre à la mer comme pour les parcs nationaux mais d'une zone pouvant porter directement et exclusivement sur un espace marin. Il est dit en effet que le classement en réserve naturelle peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises; ceci implique qu'une telle réserve peut, en vertu de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, couvrir le sol et le sous-sol du domaine public. Sous le régime des réserves naturelles de la loi qui a précédé la loi de 1976 (article 8 bis de la loi, n° 57.740 du 1er juillet 1957) ont été créées la réserve de Camargue (1975), la réserve de Scandola en Corse (1975), la réserve naturelle marine de Cerbière-Banyuls-sur-mer (1974). Il semble que la Turquie soit dans une situation voisine avec sa loi générale sur les parcs de 1956 et la création de plusieurs parcs nationaux côtiers (Olympus, Dilek, Halicarnassus ainsi que de plusieurs zones humides protégées. En Israël, la loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles du 7 août 1963 (Laws of the State of Israël volume 17.5723) ne mentionne pas directement quel est son champ territorial d'application. Mais il est indirectement indiqué que les réserves naturelles peuvent avoir pour objet la protection de l'eau contre les modifications biologiques (article 1) et que les mesures de protection dans les réserves naturelles peuvent viser la circulation des navires (article 37), ce qui implique qu'ils peuvent porter sur le milieu marin. Cette loi israélienne sur les parcs a été modifiée à plusieurs reprises (loi du 28 juillet 1974, du 27 mars 1968, du 23 décembre 1974 et du 17 février 1975, Laws of the State of Israël volume 18.5724, 22-5728, 29-5735) et a permis la création de plusieurs aires protégées marines et côtières: Coral beach reserve, Ashkelon national park, dotés chacun de règlements particuliers.

(d) Des textes spéciaux fondent dans certains cas la création d'aires marines protégées.

Les textes classiques sur la police de la pêche, sur la chasse (maritime ou non), sur l'utilisation du domaine public maritime peuvent également être utilisés à l'occasion. Parfois ils le seront dans des pays qui n'ont pas de législation générale sur les aires protégées, parfois ils le seront parallèlement à des textes généraux.

Textes spéciaux utilisés en l'absence d'autres dispositions:

Le cas de la Yougoslavie au niveau fédéral doit être cité à part. Nous avons mentionné pour la création des aires protégées des législations des Etats fédérés. Au plan fédéral une loi du 27 février 1965 réglementant la pêche l'interdit dans les lieux où se trouvent des objets archéologiques (article 11).

En Tunisie, on a l'exemple fort intéressant d'un Etat ayant créé effectivement une zone de protection sans l'appui d'un texte général, mais simplement par référence à la législation sur la pêche maritime. On notera d'ailleurs que cette référence ne figure pas dans les visas de l'arrêté créant la zone de protection de Zembra mais dans le dispositif à propos des sanctions (rattachement au décret du 26 juillet 1951 sur la pêche maritime). Un arrêté du Ministre de l'Agriculture n° 4 du 12 janvier 1979 (J.O. p. 152) relatif à la chasse dans les terrains domaniaux pourrait être également utilisé. Au Liban, un texte spécial permettrait aussi

indirectement la création de zones protégées contre les abus de la chasse sous-marine. En effet, la décision du Ministre de l'agriculture n° 347/1 du 11 juin 1972 (O.G. 1972 n° 161 p. 1459) régleme la pêche sous-marine non seulement du fait que c'est un sport désormais répandu et qui attire des touristes étrangers mais aussi en vue de la sauvegarde de la richesse aquatique. Ce texte soumet à autorisation préalable la chasse et la plongée sous-marine mais ne prévoit pas expressément des aires protégées à l'exception de la bordure du littoral et à moins de 2000 m autour des bateaux de pêche (article 4). En Albanie, les aires protégées sont classées en vertu d'une loi sur la chasse n° 1351 du 1er novembre 1951 et d'une loi sur la protection des forêts n° 3349 du 3 octobre 1963. Au Maroc, ce sont les textes sur la chasse ou la pêche qui sont susceptibles d'être utilisés. Un arrêté n° 1005-75 du 20 août 1975 (B.O. n° 3282 du 24 septembre 1975, p. 1128) crée des réserves de chasse et des secteurs classés de chasse touristique soit à titre permanent soit pour une durée de deux ans. Le dahir n° 1.73.255 du 23 novembre 1973 (B.O. n° 3187 du 28 novembre 1973, p. 2040) régleme quant à lui la pêche maritime sans prévoir directement des réserves. En Syrie des réserves spécialisées sont prévues pour protéger les éponges. En effet, un décret législatif n° 30 du 25 août 1964 (J.O. n° 41 du 10 septembre 1964) sur la protection des êtres aquatiques régleme la pêche et la pisciculture tant dans les eaux intérieures que sur les eaux de mer appartenant à la Syrie. L'article 40 institue des réserves pour les éponges: "la pêche des éponges est autorisée dans toutes les eaux à l'exception des régions où la pêche est défendue en vertu d'arrêtés promulgués par le Ministre de l'agriculture dans les buts de protection". De même, selon l'article 3 b du décret législatif n° 152 du 23 juillet 1970 (J.O. n° 32 du 12 août 1970) relatif à la chasse, le Ministre de l'agriculture peut interdire la chasse dans certaines régions lorsque la protection du gibier et son développement le nécessite.

Enfin l'exemple de l'Italie est assez caractéristique de la situation de bon nombre d'Etats de la Méditerranée. Dans ce pays où existent de nombreuses aires protégées, même littorales ou marines, aucune loi générale n'a été adoptée. C'est donc sur la base de textes particuliers que ces aires protégées ont été instituées. Quatre techniques ont été utilisées:

- le recours à la concession domaniale: le parc marin de Miramare a été créé le 31 mai 1973 sur la simple base d'une concession domaniale prise par la capitainerie du port de Trieste en vertu de l'article 36 du code de la navigation. L'actuelle concession a été accordée le 1er juin 1976 et expire le 31 mai 1980. Cette base juridique tout à fait inédite a certes permis une réalisation intéressante mais la précarité de la concession ne semble pas bien adaptée aux buts poursuivis.
- le recours aux lois sur la pêche: sur le fondement de la loi n° 963 du 14 juillet 1965 sur la pêche ont été créées sur décision du Ministre de la marine, la réserve naturelle de l'île Montecristo (décret du 4 mars 1971), la zone de protection biologique de Castel - labate (décret du 25 août 1972), la zone de restauration de l'île Ustira (décret du 4 juillet 1973), la zone de protection biologique de Montecristo (décret du 5 avril 1979).
- l'institution de parcs sur la base de lois régionales: la plupart des régions ont adopté des lois sur les parcs et réserves qui ont permis la création de parcs côtiers. En vertu de ces textes a été créé le parc naturel de la Maremma en Toscane (loi régionale du 5 juin 1975 n° 65, G.U. 1975, n° 255, p. 6783).
- la consécration de zones humides internationales: une série d'étangs ou de zones humides en communication avec la mer ont été déclarés d'importance internationale au sens de la Convention de Ramsar par plusieurs arrêtés du Ministre de l'agriculture et des forêts (7 arrêtés de 1977 et 1978) notamment la zone humide des pêcheries de Corru S'Ittiri (arrêté du 3 avril 1978 - G.U. n° 114, du 26 avril 1978, p. 3025).
- textes spéciaux utilisés parallèlement à certains textes généraux.

En France même s'il existe une législation générale sur les parcs et les réserves pouvant s'appliquer au milieu marin, il y a parallèlement des textes spéciaux qui sont directement applicables aux zones marines.

Depuis la loi no 68-918 du 24 octobre 1968 sur la chasse maritime on peut dire qu'un régime de protection du milieu marin à travers le gibier d'eau permet d'instituer de véritables aires protégées maritimes ^{1/}. Bien que la protection ne vise que les oiseaux, elle peut avoir des effets importants sur l'écosystème marin. Des réserves peuvent être créées sur la mer dans la limite des eaux territoriales, des étangs ou plans d'eau salés ... et sur le domaine public maritime (article 11 de la loi du 24 octobre 1968). Ces réserves sont instituées par arrêtés du Ministre chargé de la chasse et du Ministre chargé de la marine marchande pour une durée qui ne peut être inférieure à six ans (article 9 du décret no 72-876 du 25 septembre 1972). C'est ainsi que plusieurs arrêtés du 25 juillet 1973 complétés par des arrêtés des 11 et 30 juillet 1974 ont créé des réserves de chasse sur le domaine maritime le long du littoral français (78 réserves couvrant 12 pour cent du littoral).

La protection des poissons contre la pêche peut fortement contribuer à améliorer l'équilibre des milieux marins perturbés. En application de textes anciens sur la pêche maritime côtière (décret loi du 9 janvier 1852, décret du 10 mai 1862, décret du 1er septembre 1936) un arrêté du 4 juin 1963 prévoit des réserves ou "cantonnements" où seront interdits soit l'exercice de toute espèce de pêche soit l'utilisation de navires de certains tonnages ou l'emploi de certains engins de pêche. Ces réserves de pêche sont instituées par arrêté du Ministre chargé de la marine marchande après avis de l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes sur une portion du territoire maritime en deçà et au-delà de la limite des 3 milles (devenue 12 milles depuis 1971) de la laisse de basse mer. Des réserves dans la zone maritime de Dieppe et de Fécamp ont ainsi été créées entre 1967 et 1971 (arrêté du 13 janvier 1967), ainsi que des cantonnements à crustacés (arrêté du 1 février 1977) et un cantonnement de pêche le long du littoral de la Corse (arrêté du 20 juin 1978). Cet arrêté du 20 juin 1978 (J.O. N.C. 28 juillet 1978, p. 5897) n'interdit pas totalement la pêche maritime mais indique (article 1): "afin de favoriser les essais de repeuplement en crustacés, l'exercice de la pêche est interdit, à la seule exception de la pêche au pied et de la pêche à la ligne depuis le rivage".

En Algérie, en plus du texte général sur les parcs et réserves nationales de 1976, une ordonnance no 76.84 du 23 octobre 1976 (J.O. no 30, 13 avril 1977, p. 442) porte réglementation générale des pêches et prévoit en son article 9 que "la pêche maritime par quelque procédé que ce soit, peut être limitée ou interdite dans le temps ou dans l'espace chaque fois que sa limitation ou son interdiction est reconnue nécessaire pour préserver la reproduction et le développement des espèces". L'article 10 donne compétence au Ministre chargé des pêches pour déterminer les limites des différentes zones où la pêche est interdite.

Enfin, en Espagne des lois spéciales sur la pêche interdisent la pêche aux filets traînant sur les fonds marins inférieurs à 100 mètres pendant certaines périodes de l'année dans la province maritime de Barcelone et aux îles baléares (arrêté du Ministre du commerce du 5 mars 1973 sur la pêche en Méditerranée, B.O.E. 1973 no. 1, 23 mars 1973, p. 5693).

2. La procédure de création des aires marines protégées

Il est rare que les textes généraux soient très détaillés en ce qui concerne les modalités de création des aires marines protégées, du fait de l'absence de lois spécifiques pour ces aires. Il s'agira de règles de droit commun applicables à toutes les aires protégées avec un certain nombre de lacunes que seule une connaissance des pratiques administratives de chacun des pays permettrait peut-être de justifier ou d'expliquer.

^{1/} D. de Saint Marc, La chasse maritime dans "la protection du littoral", R.P.S.Lyon, 1979.

a) L'initiative de la création.

Très peu de textes prévoient qui a l'initiative de la création des aires protégées marines. Il est donc très difficile de savoir en pratique ce qu'il en est.

La situation la plus fréquente est naturellement celle où l'administration centrale prend elle-même l'initiative. Selon les cas, il s'agit du Ministère des pêches, de l'agriculture ou de l'environnement. Dans certains pays, c'est une initiative conjuguée de l'administration centrale et d'organismes scientifiques. Ce fut le cas pour la réserve de Zembra en Tunisie avec le Ministère de l'agriculture et la Faculté des sciences de Tunis. En Israël l'initiative revient à l'autorité spéciale compétente pour les parcs et réserves. En France, l'initiative revenait toujours à l'administration centrale de l'Etat pour les parcs nationaux. Il en est de même théoriquement pour les réserves naturelles bien que parfois des autorités locales ou régionales puissent solliciter leur création auprès du Ministre de l'environnement.

Exceptionnellement des organismes privés (associations de défense de l'environnement) vont déclencher la procédure de création. Ainsi l'île de Montecristo qui était auparavant une chasse royale, puis fut gérée par une société de chasse, est devenue une réserve naturelle orientée en 1971, puis une zone de contrôle biologique en 1979, à l'initiative du WWF, pour protéger les populations des phoques moines. En France des propriétaires privés peuvent demander que leurs terrains présentant un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique soient agréés comme réserves naturelles volontaires par le Ministre de l'environnement (article 24 de la loi no 76.629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). L'intérêt de cette formule est limité pour les aires marines protégées, puisque par définition la zone marine ne peut être propriété privée. Il ne s'agira donc au plus que du littoral ou de la partie terrestre d'îles privées. En Espagne, la loi du 2 mai 1975 relative aux espaces naturels protégés prévoit aussi en son article 12 que l'initiative de création de parcs naturels puisse émaner de particuliers ou de personnes morales de droit privé. Le parc du lac Manyas en Turquie qui constitue une zone humide côtière a été fondé en 1950 à l'initiative d'un organisme privé (l'association turque de biologie) puis transformé en 1959 en parc national avec statut de réserve intégrale pour les oiseaux. Il fait partie des zones humides qui ont retenu l'attention de l'UICN et du Conseil de l'Europe.

b) Le déroulement de l'instruction.

On pourrait imaginer que toute aire protégée (marine ou non) ne pourrait être envisagée qu'après des études préliminaires approfondies pour apprécier leur véritable intérêt au plan scientifique et faciliter leur délimitation. En réalité, de telles études préalables sont rarement obligatoires même si elles sont en fait réalisées. Trop souvent les aires marines protégées sont créées sans réflexions approfondies.

Les articles 3 et 4 du décret français no 61.1195 du 31 octobre 1961 sur la création des parcs nationaux prévoient deux étapes. Des études préliminaires sont entreprises sur l'opportunité de créer une aire protégée par les ministères intéressés avec en même temps une consultation des élus locaux et des organisations professionnelles. Au vu de ces études et avis, le premier Ministre décide de poursuivre ou non le projet. Si le projet est pris en considération, la procédure de création est alors entreprise. Pour la création des réserves naturelles il est exigé que le dossier comprenne une note sur l'objet, les motifs et l'étendue de la future réserve ainsi qu'une "étude sur les incidences générales et les conséquences socio-économiques du projet" (article 1 du décret no 77.1298 du 25 novembre 1977). Cette dernière étude peut être assimilée à une étude d'impact des conséquences du projet.

Après la réalisation des études, il est procédé dans tous les pays à des consultations qui concernent un ou plusieurs des cinq secteurs suivants: les administrations, un conseil national de protection de la nature, le public, les organismes professionnels et scientifiques, les organes locaux. La consultation des diverses administrations intéressées est la plus systématique (Algérie, Espagne, France, Israël, Italie, Tunisie).

L'administration de la marine sera la plus directement concernée. Lorsqu'il existe un organe national consultatif, il est toujours consulté pour toutes les aires protégées (Commission interministérielle de l'environnement en Espagne, Conseil interministériel des parcs nationaux et Conseil national de la protection de la nature en France; Conseil des parcs et réserves en Israël qui peut même proposer la création de parcs et réserves).

La participation du public est rarement prévue. Elle prend la forme d'une enquête publique en France, c'est-à-dire la mise à la disposition du public du dossier du projet pour que le public puisse exprimer par écrit ses observations sur un registre d'enquête. Les résultats de l'enquête sont résumés par le commissaire enquêteur qui fournit son avis à la lumière des observations qu'il a recueillies. Cette consultation ne lie en aucune manière l'autorité qui a le pouvoir de décision. Dans certains cas, la loi espagnole prévoit la consultation des personnes intéressées lorsque l'aire protégée concerne des biens communaux (article 8.2 de la loi du 2 mai 1975).

La consultation d'organismes professionnels (syndicats de pêcheurs, chambre de commerce, etc...) pourtant indispensable pour que l'aire protégée puisse s'intégrer sans heurt dans l'environnement, est très exceptionnelle. La loi espagnole envisage expressément la consultation de divers organes professionnels (corporations diverses, paysans, éleveurs). Elle a été réalisée pour le parc de Montecristo en Italie auprès de la commission locale pour la pêche maritime. Elle est prévue en France pour les parcs nationaux, mais pas pour les réserves naturelles.

La consultation d'organismes scientifiques est organisée en Tunisie (Faculté des sciences de Tunis, Institut national scientifique et technique d'océanographie, association tunisienne pour la protection de la nature et de l'environnement); en Espagne lorsqu'il s'agit de créer des réserves intégrales, il est nécessaire d'obtenir un rapport de l'organisme supérieur dépendant de l'Institut d'Espagne et des facultés et centres supérieurs de recherche (article 8.3 de la loi du 2 mai 1975). En France, les réserves naturelles marines ont été précédées de la consultation de l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (visa de l'arrêté du 26 février 1974 créant la réserve de Cerbère-Banyuls sur-mer); il en a été de même pour la création des cantonnements de pêche le long du littoral corse (visas de l'arrêté du 20 juin 1978). Le décret de création de la zone de contrôle biologique de l'île de Montecristo du 5 avril 1979 précise qu'il y a eu une demande formulée le 17 mars 1978 par l'association du WWF italien.

Enfin pour les collectivités locales, il semble que la consultation soit assez systématique: en Tunisie, consultation des gouvernorats, en France, conseils municipaux et conseils généraux pour les parcs nationaux et les réserves naturelles (article 4 du décret du 31 octobre 1961, article 8 du décret du 25 novembre 1977), en Israël, consultation des autorités locales (article 6 de la loi du 7 août 1963).

c) L'autorité compétente pour créer l'aire protégée:

Aucun des pays considérés n'a prévu qu'une loi serait nécessaire pour créer une aire protégée. L'acte juridique nécessaire est le plus souvent celui d'une autorité centrale et exceptionnellement d'une autorité locale. C'est le Ministère de l'agriculture qui par arrêté crée les réserves en Espagne et en Italie. En France, il s'agira généralement d'un décret pris par le Premier Ministre après avis du Conseil d'Etat s'il y a défaut de consentement des propriétaires pour les réserves naturelles, d'un décret du Conseil d'Etat dans tous les cas pour les parcs nationaux, d'un arrêté ministériel ou d'un décret pour les sites naturels classés en vertu de la loi du 12 mai 1930, d'arrêtés interministériels pour les réserves de pêche et de chasse. En Italie, le parc de Montecristo a été créé par un décret du Ministre de la marine ainsi que la proclamation des zones humides. Seuls les parcs régionaux peuvent résulter d'une loi régionale (cas de Maremma, loi de Toscane du 5 juillet 1975) de même que dans les républiques de Yougoslavie. En Israël, c'est le Ministre de l'intérieur qui est compétent pour créer les parcs et les réserves naturelles, mais depuis la loi du 27 mars 1978 le Ministre de la défense doit donner son accord si une aire protégée est considérée comme importante pour la sécurité.

La création d'une aire protégée par une autorité locale est tout à fait exceptionnelle (mis à part les Etats fédéraux ou les Etats à entités régionales comme l'Italie). On peut citer cependant le cas d'un arrêté du préfet d'Evros en Grèce, daté du 8 décembre 1978 créant une réserve de chasse protégeant la sauvagine dans le delta du fleuve Evros. Cette création a été effectuée en application des articles 251 à 267 du code forestier grec.

d) Déclassement ou modification des aires marines protégées.

La modification des limites d'une aire protégée, de son régime juridique de protection ou sa suppression pure et simple ne sont pas toujours expressément prévus par les textes de droit positif. Cette lacune est assez inquiétante. En vertu des principes habituels en la matière on doit considérer que c'est le principe du parallélisme des formes qui s'appliquera, c'est-à-dire, que toute modification de l'aire protégée ne pourra résulter que d'un acte pris dans les mêmes formes et par la même autorité que pour l'opération de classement. Cette situation se rencontre en Tunisie, en Italie et en France pour les parcs nationaux. Dans le cas des réserves spécialisées (pêche ou chasse) ayant une durée limitée, elles disparaissent à l'expiration du terme annoncé.

Si le déclassement est expressément prévu, il est soit plus sévère soit identique à l'acte initial. Le seul cas où le déclassement est plus difficile à réaliser que le classement est Israël. Il faut en effet procéder à la consultation du Conseil national des parcs et réserves ainsi que des collectivités locales intéressées et il a été ajouté depuis la loi du 17 février 1975 modifiant l'article 7 de la loi du 7 août 1963 sur les parcs et réserves une approbation donnée par la Commission de l'intérieur et de l'écologie de la Knesset (parlement israélien). Pour les réserves naturelles en France, l'article 16 du décret no 77.1298 du 25 novembre 1977 indique que les modifications des limites ou de la réglementation de la réserve, son déclassement partiel ou total font l'objet des mêmes modalités d'enquête et de consultations que la création de la réserve.

L'ensemble de la procédure de création applicable aux divers Etats étudiés montre que celle-ci n'est pas assez rigoureuse, ni complète dans bien des cas. Une participation plus grande du public et des divers groupes intéressés semble indispensable compte-tenu des conflits délicats existants sur le littoral. Enfin aucun texte ne distingue les cas de déclassement par réduction d'espace ou assouplissement des mesures de protection des cas de modification par agrandissement ou renforcement des mesures.

3. La délimitation des aires marines protégées.

Les aires marines protégées à la différence des parcs terrestres doivent résoudre de délicats problèmes de délimitation. En réalité sous ce terme il faut distinguer avec précision trois questions différentes: la consistance de l'aire protégée qui détermine le champ d'application territorial fondamental pour l'exercice des compétences et l'application des mesures de protection; les critères de la délimitation qui permettent de savoir jusqu'où exactement l'aire marine protégée s'étend en mer et enfin la matérialisation des limites. Les techniques juridiques retenues dans les divers Etats riverains de la Méditerranée montrent que la spécificité et la complexité du milieu considéré n'ont pas été suffisamment prises en considération.

a) La consistance des aires marines protégées.

Elles peuvent porter théoriquement sur la terre, la mer, l'air, le sol, le sous-sol marin. Les règles juridiques actuellement applicables ne sont pas du tout précises à cet égard. Elles couvrent implicitement l'eau de la mer, la surface et le fond. Faute de précisions, des problèmes pourraient surgir pour le contrôle des extractions minières au fond de la mer et pour le survol aérien. La définition du domaine public maritime joue ici un rôle déterminant. Ainsi en France, ce dernier couvre le sol et le sous-sol de la mer territoriale; toutefois l'eau de mer elle-même ne fait pas partie formellement du domaine public et est considérée comme res communis. Sur le plan vertical, le droit

français est muet mais la théorie de l'accessoire permet de considérer que l'autorité du parc peut aussi réglementer la surface aérienne: l'article 21 du décret du 14 décembre 1963 créant le parc national de Port-Cros dispose qu'il est interdit de survoler le parc (y compris la zone marine) à une hauteur moindre de mille mètres du sol. Cette interdiction n'est toutefois pas applicable aux aéronefs militaires en cas de nécessité absolue.

Parfois on connaît la consistance par le biais de la délimitation lorsqu'elle vise la profondeur. A l'île de Montecristo en Italie, on sait ainsi que la réserve couvre un espace marin autour de l'île dont la consistance comprend l'eau et le sol. A Cerbère, en France, on ne peut à priori connaître la consistance exacte de la réserve en l'absence de précision sur la profondeur.

Les aires marines protégées de la Méditerranée sont pratiquement toutes de caractère mixte (terrestres et marines). Les seuls cas où la réserve ne porte que sur un espace marin sont la réserve de Zembra en Tunisie dont l'arrêté de création précise bien qu'il s'agit de la surface "autour l'île" et la zone de tutelle biologique de l'île de Montecristo créée le 5 avril 1979. Il existe enfin des cas où la zone protégée est définie uniquement au plan terrestre mais avec des possibilités d'action en mer; ainsi à Gibraltar, la réserve naturelle du Comté de Lyndsay créée le 25 mai 1952 ne couvre que les dunes et la plage mais permet d'interdire la pêche dans les eaux adjacentes.

b) Les critères de délimitation.

Comment déterminer exactement en mer les limites physiques de l'aire protégée? Diverses techniques sont utilisées alternativement ou cumulativement.

Il est possible de délimiter l'aire protégée par référence aux courbes isobathes: la réserve de Montecristo en Italie s'étend dans la bande côtière maritime de 500 m de profondeur. On recourt plus souvent à la mesure d'une distance calculée à partir de la laisse de basse mer vers le large: à Zembra en Tunisie c'est un mille et demi au large depuis la laisse de basse mer; à Port-Cros en France, la zone maritime du Parc national entoure les îles et îlots jusqu'à une distance de 600 mètres des côtes; la réserve naturelle des 7 îles (Côtes du Nord) s'étend jusqu'à un mille à partir de la laisse de basse mer.

Parfois, selon la topographie des lieux, l'espace est délimité par les coordonnées de longitude et latitude (cas des réserves de pêche en France) ou par un alignement ou des segments de droites (cas de la réserve de Cerbère-Banyuls) ou encore par un repère entre deux constructions. L'acte de concession du parc de Miramare en Italie spécifie qu'il s'agit d'un plan d'eau de 264 000 m² entre la limite externe du môle délimitant l'établissement balnéaire et la digue de protection du port Gignalo.

c) La matérialisation des limites.

Le plus délicat est de trouver un moyen de signaler aux tiers (navires ou autres) les limites de l'aire protégée. Le plus sûr serait la transcription sur les cartes marines. En fait, aucun texte général ne prévoit une telle matérialisation. Pour chaque aire protégée on improvise en fixant des balises, des filets ou des repères flottants ou mieux, on s'abstient d'en marquer les limites. Le seul exemple de balisage expressément prévu est celui de la réserve marine de Cerbère-Banyuls en France où l'arrêté du 26 février 1974 dispose à l'article 10: "le balisage de la réserve et l'information nautique correspondante seront effectués par le Comité de gestion en liaison avec le chef du service maritime et de navigation du Languedoc Roussillon". Le lien entre le balisage en mer et l'information nautique complémentaire est ici bien souligné.

Les problèmes de délimitation trop souvent négligés sont pourtant essentiels. Ils devraient au moins être précisés dans le texte institutif de l'aire protégée. L'appréciation de la consistance minimum indispensable pour la préservation des équilibres écologiques relève des études scientifiques et elle devrait être faite dans les études préliminaires à la création de l'aire protégée. Quant à la matérialisation des limites elle est une condition de l'efficacité du système de protection mis en place surtout en Méditerranée où beaucoup de futurs usagers sont des touristes étrangers qui ne connaissent pas les lois locales en matière de protection de la faune et de la flore.

B. LA GESTION DES AIRES MARINES PROTEGEES

La gestion nécessite d'une part une structure administrative ad hoc et d'autre part des mesures de protection suffisamment rigoureuses accompagnées de sanctions et d'éventuelles mesures de compensation au profit des habitants ou usagers de l'aire protégée.

1. L'administration des aires marines protégées

Le type d'administration choisi par chacun des Etats dépend très étroitement des structures administratives du pays et des traditions plus ou moins centralisatrices ou décentralisatrices. De façon générale, il existe un ou plusieurs ministères de rattachement, mais cela n'est pas en définitive très important et ne préjuge en aucune manière du choix du type d'administration du parc. Les aires marines protégées sont rattachées au Ministre de l'intérieur et de l'agriculture en Israël, au Ministre de l'agriculture en Tunisie et en Espagne, au Ministre de l'hydraulique et de la protection de l'environnement en Algérie, au Ministre de l'environnement et du cadre de vie en France. Quant au choix de la formule de gestion, elle peut être soit centralisée soit décentralisée. Elle réserve en tout cas dans de nombreux pays une certaine place aux scientifiques et aux associations.

a) Les types d'administration centralisée.

Deux formules sont utilisées: la gestion directe par le ministère de rattachement ou la gestion de toutes les réserves par une agence nationale spécialisée.

Le rattachement direct des parcs marins à un ministère est réalisé en Tunisie sous l'autorité du Ministre de l'agriculture; il est prévu toutefois la mise en place d'un conseil de gestion pour la réserve de Zembra. La même situation existe en Turquie où les parcs ont été rattachés jusqu'en 1966 à la sixième direction du service des forêts. Depuis 1970, la direction des parcs nationaux sous l'autorité du Ministère des forêts administre tous les parcs turcs. Une formule voisine existe en Italie où la réserve de Montecristo est gérée par le Ministère de l'agriculture en liaison avec le Conseil national des recherches qui forment un comité mixte de gestion pour la direction des travaux scientifiques dans l'île.

La gestion par l'intermédiaire d'une agence nationale centralisée existe en Algérie, en Espagne et en Israël. En Algérie, l'Office national d'aménagement des parcs géologiques et des loisirs et des réserves nationales créé par l'ordonnance du 16 juillet 1976, est chargé de gérer directement les parcs et réserves. Il s'agit d'un établissement public scientifique et culturel doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Son président est nommé par décret et le conseil d'administration comprend des représentants de divers ministères et des représentants d'institutions scientifiques. Cet office était à l'origine placé sous la tutelle du Ministre de l'agriculture, et depuis 1978 il dépend du Ministre de l'hydraulique, de la mise en valeur des terres et de la protection de l'environnement. Un effort d'assouplissement de la gestion directe par l'Office résulte du décret no 78-61 du 15 mars 1978 qui permet le transfert de la gestion des réserves aux collectivités locales.

En Espagne la loi du 2 mai 1975 relative aux espaces naturels protégés a institué à l'article 7 l'Institut national de conservation de la nature (ICONA) qui représente l'Etat pour la gestion des espaces naturels protégés. Si les aires protégées sont établies sur des terrains de l'Etat leur administration est confiée directement à l'ICONA. Un certain assouplissement dans la centralisation est prévu à l'article 10 de la loi qui prévoit dans chaque aire protégée un collège de direction qui collabore avec l'ICONA. Ainsi le décret no 2412 du 16 octobre 1969 concernant le parc national Doñana institue un tel collège composé de représentants des administrations et de représentants des propriétaires. Mais le Conservateur dépend directement de l'ICONA qui continue de fixer les règles de protection dans la réserve, le collège de direction ne pouvant que faire des propositions;

il n'y a donc pas ici un véritable transfert de gestion.

L'administration des aires protégées en Israël distingue les parcs et les réserves. Pour les parcs existe une agence nationale (National Parks Authority) relevant du Ministre de l'intérieur. Cette agence est chargée de la gestion centralisée de tous les parcs comme en Algérie; elle est dotée d'une certaine autonomie mais son budget est approuvé par le gouvernement. L'agence peut elle-même réglementer les parcs sous le contrôle du Ministre de l'intérieur; elle a son propre personnel et effectue des travaux. Une atténuation de cette centralisation totale est rendue possible par l'article 18 de la loi du 7 août 1963 selon lequel l'agence peut déléguer ses pouvoirs à des villes ou à des groupements de villes. La délégation peut être permanente ou temporaire, générale ou partielle. Il existe une autre agence spécialisée pour les réserves naturelles (Nature Reserves Authority) qui relève du Ministre de l'agriculture; ses conditions d'organisation et de fonctionnement sont identiques à celles de l'agence des parcs. Le système israélien comprend en outre deux autres types d'aires protégées qui pourraient couvrir des espaces marins et qui ne relèvent pas d'une agence mais dépendent directement du Ministère de l'agriculture; il s'agit de la protection spéciale des richesses naturelles (protected natural assets) (article 40 de la loi du 23 décembre 1974). Le classement de ces zones permet aux Ministres de l'agriculture et de l'intérieur de prendre des règlements de protection après consultation du Conseil national des parcs et réserves. Un conseil national de ce type existe aussi dans certains autres pays (en France Conseil national de la protection de la nature réorganisé par le décret no 77.13 1300 du 25 novembre 1977). Le Conseil national des parcs et réserves d'Israël est un organisme collégial largement ouvert (7 représentants des administrations centrales, 7 représentants des collectivités locales, 7 représentants d'organismes scientifiques et de défense de la nature publics ou privés et 4 représentants du public). Les pouvoirs sont consultatifs et de proposition pour la création des parcs; il exerce en plus un pouvoir étroit de tutelle pour la création des sites nationaux et des zones de protection spéciale des richesses naturelles et enfin un véritable pouvoir de décision financière (article 21 de la loi de 1963) pour autoriser l'établissement de redevances d'entrée et d'usage dans les parcs et réserves.

On constate en définitive qu'une tendance récente des administrations centralisées des réserves par une agence nationale n'empêche pas au besoin une certaine gestion locale confiée par délégation aux institutions locales (cas d'Israël et de l'Algérie).

b) Les types d'administrations décentralisées

Il s'agira selon les pays d'organismes publics ou privés.

La gestion par des entités administratives publiques existe en Yougoslavie où dans certaines républiques les parcs sont gérés par des fermes expérimentales qui dépendent du Ministère de l'agriculture ou bien par des comités locaux autogérés ou des organismes rattachés au Ministère de l'éducation nationale ou à un Institut de protection de la nature. En France, les organismes publics peuvent avoir plusieurs formes. Pour les parcs nationaux (type Port-Cros) il s'agit d'un établissement public national administratif dont le conseil d'administration comprend des représentants des administrations intéressées, des représentants des collectivités locales et des personnalités. Le décret du 14 décembre 1963 indique pour Port-Cros qu'il y a onze fonctionnaires, cinq élus locaux, dix personnalités dont 3 sur proposition du Conseil national de la protection de la nature, 1 sur proposition du Touring Club de France et 1 propriétaire ou résident permanent de l'île. Le directeur du parc est nommé par arrêté du Ministre de l'environnement après avis du conseil d'administration. Pour les réserves naturelles, ce peut être aussi un établissement public ou une gestion directe par les collectivités locales. Parfois l'Etat gère lui-même la réserve mais en instituant localement un organe de gestion plus ou moins décentralisé. On peut donner comme exemple la réserve marine de Cerbère-Banyuls où existe un comité de gestion présidé par le préfet du département avec des fonctionnaires, des élus locaux, des organismes scientifiques, des représentants des pêcheurs locaux et le président de la fédération française d'études et de sports sous-marins. Le Comité de gestion ou le directeur nommé par ce Comité proposent les décisions

à prendre dans la réserve aux Ministres de l'environnement et des transports qui sont seuls juridiquement compétents puisque la réserve n'a pas de personnalité juridique propre.

La gestion par des organismes privés est assez fréquente dans la mesure où des associations de scientifiques ou de protecteurs de la nature sont suffisamment compétentes et tout disposées à collaborer avec les pouvoirs publics. Toutefois, cette formule rencontre vite ses limites pour les aires marines protégées du fait de la consistance du milieu et de son appartenance juridique au domaine public maritime. L'administration ne pouvant déléguer son pouvoir de police à des organismes privés, ces aires protégées ont moins de moyens juridiques efficaces à leur disposition pour préserver l'aire dont ils ont la charge. En Italie, le parc marin de Miramare fait l'objet d'une concession à une personne physique qui représente en réalité une association privée formée par le WWF italien. Cette association gère le parc en assurant la police de la concession et le financement des recherches scientifiques grâce à des subventions du WWF italien, de la commune et de la région. L'article 25 de la loi française du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit que les réserves naturelles peuvent éventuellement être gérées par les propriétaires des terrains, des fondations ou des associations privées à la condition qu'ils passent une convention à cet effet avec le Ministre de l'environnement. La réserve naturelle de Camargue est ainsi gérée par une fondation liée par convention avec l'Etat.

c) Le rôle des scientifiques dans la gestion des aires marines protégées.

Compte tenu des objectifs de l'aire protégée il est indispensable que des autorités scientifiques puissent être associées à sa gestion. Cette participation des scientifiques est inégalement organisée dans les pays étudiés.

Pour les Etats à gestion centralisée des aires protégées on prévoit la présence de scientifiques soit éventuellement dans des organes ad hoc pour chacune des aires protégées existantes soit directement au sein de l'autorité nationale de gestion. La première hypothèse est celle de l'Algérie et de la Tunisie. En Algérie, l'ordonnance du 16 juillet 1976 prévoit des comités scientifiques qui peuvent être créés sur proposition du conseil d'administration de l'Office national d'aménagement pour donner des avis touchant à l'exploitation des aires protégées et procéder à des études de caractère scientifique. Ces comités sont composés de représentants de l'Office national de la recherche scientifique, de l'Institut de recherches agronomiques, de l'Institut Pasteur, de l'Institut des sciences vétérinaires, de l'Institut d'hygiène et de santé publique et de toute autre personnalité scientifique. On peut supposer que pour les aires protégées marines à venir, le comité scientifique comprendra des membres du Centre d'océanographie et des pêches créé par arrêté du 25 septembre 1974 (J.O. du 15 novembre 1974, p. 260) et qui a pour mission, entre autres, de développer toute recherche visant à une meilleure connaissance des ressources marines et sous-marines en vue de leur exploitation.

En Tunisie à la suite de la création de la réserve de Zambra, il est envisagé de mettre officiellement en place un conseil scientifique de la réserve composé de l'Institut national d'océanographie et de pêche, de la Faculté des sciences de Tunis, de l'Association tunisienne pour la protection de la nature et de l'environnement, de la direction des forêts et de la sous-direction de l'environnement agricole. La deuxième hypothèse est celle d'Israël où les scientifiques apparaissent simplement au niveau des organes centraux comme membres d'une part du Conseil national des parcs et réserves où siègent 7 représentants d'institutions scientifiques sur 25 membres, d'autre part de l'agence des réserves naturelles où peuvent figurer des membres d'organes scientifiques (article 29 de la loi du 7 août 1963).

Dans les Etats à gestion décentralisée, l'organe local de gestion de l'aire protégée comporte parfois des scientifiques. Ainsi en France si la loi du 22 juillet 1960 ne prévoit pas obligatoirement de scientifiques dans le conseil d'administration des parcs nationaux on constate cependant qu'ils ont parfois un ou plusieurs sièges au moins au

titre des personnalités. Dans le conseil d'administration du parc de Port-Cros, sur 26 membres on trouve un représentant du Centre national de la recherche scientifique et trois représentants du Conseil national de la protection de la nature. De plus l'article 34 du décret du 14 décembre 1963 sur Port-Cros institue un conseil scientifique parallèlement au conseil d'administration: "un arrêté du Ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement, pris sur proposition du conseil d'administration, créera dans le délai d'un an après la publication du présent décret, un comité scientifique composé de personnalités choisies en raison de leur compétence et chargé de donner à l'établissement des avis techniques et de procéder aux études qui lui seront confiées". Pour les réserves naturelles la loi française par contre ne prévoit pas expressément la présence de scientifiques mais en pratique la plupart des réserves les associent. Dans le comité de gestion de la réserve marine de Cerbère-Banyuls siègent le directeur d'un laboratoire scientifique et le directeur du Centre national pour l'exploitation des océans.

2. Les mesures de protection dans les aires marines protégées.

L'intérêt essentiel des aires marines protégées est de s'assurer que certaines activités qui sont préjudiciables au milieu marin seront interdites ou sévèrement contrôlées. Les diverses catégories de mesures de protection sont donc directement fonction des objectifs de l'aire protégée. En réalité, les textes laissent rarement apparaître clairement le lien entre les buts de la réserve et les catégories de restrictions apportées à l'usage de l'aire protégée. Ils sont partiels et n'envisagent souvent qu'un aspect du problème. On trouve des systèmes d'interdiction générale qui figurent soit dans le texte cadre soit dans l'acte créant l'aire protégée ou des systèmes de réglementation et de contrôle de certaines activités. Parfois les deux formules coexistent au sein d'une même aire protégée.

a) Les interdictions générales

Mesure radicale, l'interdiction d'une activité vise parfois un seul type d'activité ou plusieurs d'entre elles. L'aire protégée tunisienne de Zembra qualifiée de zone de protection biologique peut être assimilée à une aire protégée spécialisée puisque la protection se résume à l'interdiction totale de toute pêche professionnelle ou sportive (chasse sous-marine) en tout temps (article 2 de l'arrêté constitutif). Des mesures complémentaires sont toutefois à l'étude. Cette interdiction unique est classique dans toutes les réserves de pêche. En Syrie, l'article 32 du décret législatif du 25 août 1964 interdit de rejeter des résidus de matières chimiques ou pétrolières dans les eaux publiques. En Grèce, l'accès du public est totalement interdit sur trois aires protégées constituées d'îles en 1937 et 1938 (Antimilos, Dias, Guioura). En Italie, à Miramare, considérée comme zone de recherche scientifique, l'accès libre du public est interdit. De même à l'île de Montecristo qui est à la fois une réserve naturelle orientée et une réserve de pêche (en vue de protéger le phoque moine et de favoriser la reproduction et l'accroissement des autres espèces marines d'importance économique) la pêche commerciale et sportive est interdite, la baignade et l'accès du public également (l'accès est seulement réservé aux gardes, aux études scientifiques et aux excursions naturalistes). Le passage et le mouillage sont également interdits sauf cas de force majeure. Dans la réserve de Gibraltar, l'accès est interdit à toute personne non autorisée par le conseil de comité, il est aussi interdit de nourrir les animaux, de déposer des ordures ou de tenir un commerce.

Dans d'autres pays, les interdictions sont couplées avec des limitations. En Israël, dans les aires protégées, le pouvoir réglementaire appartient conjointement au Ministre de l'agriculture et de l'intérieur. Ils peuvent selon les types d'aire protégée soit interdire toute activité dans, dessus ou dessous l'aire protégée, soit interdire ou limiter l'entrée des personnes ou des véhicules, navires ou avions avec le consentement du Ministre des transports. En général, il sera systématiquement interdit de toucher, déplacer ou modifier tout objet ou espèce vivante situé dans l'aire protégée. En France, dans le parc de Port-Cros, on a prévu l'interdiction absolue de la chasse, de l'élevage des espèces ovine et caprine, de la détention ou du recel d'une arme de chasse, de la pêche sous-marine, de l'emploi des filets traînant sur les fonds, de la publicité.

du camping, des manoeuvres militaires y compris les tirs d'exercice à l'exception de l'île de Bagaud, des activités industrielles et commerciales. Dans la réserve naturelle marine de Cerbère-Banyuls, la pêche est interdite. En outre, il est interdit de détruire, cueillir, arracher, mutiler ou enlever des végétaux ou des animaux marins, à quelque espèce qu'ils appartiennent (sauf pour la recherche scientifique effectuée par un laboratoire). C'est aussi dans cette réserve marine qu'on trouve un des rares exemples de mesures de protection prenant en compte les pollutions extérieures à la réserve mais pouvant avoir un effet néfaste sur la réserve. En effet, l'article 11 de l'arrêté du 26 février 1974 dispose: "le rejet ou l'immersion dans la mer ainsi que le dépôt sur le domaine public maritime d'eaux usées de résidus urbains ou industriels et plus généralement de tous déchets de nature à entraîner la pollution de la réserve sont prohibés".

b) Les limitations de certaines activités.

Les textes généraux disposent souvent qu'on peut "réglementer" c'est-à-dire que l'autorité responsable de l'aire protégée pourra ou non limiter des activités selon les objectifs de l'aire protégée ou les besoins momentanés.

En Algérie, l'article 11 de l'ordonnance du 16 juillet 1976 prévoit que le directeur général de l'office national réglemente en particulier l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, des véhicules et des animaux et fait procéder aux affichages destinés à l'information du public. En Egypte, il est prévu des aires de contrôle de la pêche aux éponges. En Syrie, le décret législatif précité de 1964 prévoit une autorisation spéciale du Ministre de l'agriculture pour les usines et laboratoires situés sur le littoral afin d'éviter la pollution des eaux par les résidus nuisibles. En Turquie, les parcs nationaux côtiers ont un accès du public contrôlé et limité. Les constructions hôtelières sont interdites mais les activités touristiques restent autorisées. Les recherches scientifiques y sont autorisées et organisées avec laboratoires et installations d'accueil pour les chercheurs. En Yougoslavie, dans le parc Mljet il est exercé un contrôle des exploitations forestières, de la chasse, de la pêche et de certaines activités agricoles. Dans la réserve naturelle de Stunian, un lagon est utilisé aux fins d'expérimentation pour étudier les effets des pollutions marines. Dans la réserve naturelle de Gibraltar, il faut une autorisation préalable pour tout accès et déplacement des personnes à pied, à cheval, ou en véhicules.

Les articles 19 et 20 de la loi israélienne de 1963 prévoient pour les parcs nationaux et pour les réserves naturelles que les établissements industriels et commerciaux ne peuvent être institués qu'après autorisation spéciale. La loi ne prévoit en fait pas d'autres mesures précises de protection dans la mesure où elle renvoie pour le détail au pouvoir réglementaire de l'agence nationale.

Dans le parc français de Port-Cros, en dehors des interdictions absolues présentées supra, certaines activités sont soumises au contrôle du directeur du parc: l'agriculture peut s'exercer sous réserve d'obtenir l'accord du directeur en cas de nouvelles activités ou de modification des activités existantes; les bois ne peuvent être exploités qu'après autorisation du directeur sur avis favorable du conseil d'administration; la pêche et la récolte des produits de la mer peuvent être réglementées. Les travaux de construction ne peuvent être autorisés que si leur réalisation a été admise au programme d'aménagement du parc. Les activités professionnelles de radio, télévision et cinéma sont à autorisation du directeur du parc. L'artisanat n'est libre que s'il est compatible avec le programme du parc. La navigation et le mouillage peuvent être réglementés par les autorités maritimes habituellement compétentes sur proposition du directeur du parc. Dans la réserve marine de Cerbère-Banyuls le préfet maritime peut limiter, dans le périmètre de la réserve, la vitesse des hors-bord ou de toutes autres embarcations.

Beaucoup de mesures de protection sont tempérées par des dérogations ou des atténuations soit au profit des chercheurs scientifiques soit au profit des habitants de la région. Dans ce dernier cas on peut considérer qu'il s'agit de véritables mesures de

compensation par maintien de privilèges qui concilient la création de l'aire protégée avec certains intérêts locaux. Aussi les étudierons-nous avec les autres mesures de compensation.

3. Les mesures de compensation

Les restrictions ou atteintes apportées à la propriété privée ou à l'exercice de certaines libertés (aller et venir, commerce et industrie) entraînent habituellement des obligations pour l'Etat. C'est le prix à payer pour préserver des espaces menacés ou fragiles. L'expropriation ou le versement d'indemnités compensatoires constituent le procédé habituel dans les aires terrestres protégées. Pour les aires marines protégées le problème est a priori moins aigu puisque la surface protégée appartient déjà à l'Etat. Certains usagers peuvent néanmoins voir leurs droits limités (cas des pêcheurs et des plaisanciers). On trouve très peu de dispositions particulières concernant ces matières dans les législations étudiées. Cependant trois formes de compensation doivent être distinguées: l'indemnisation directe, la participation aux résultats de l'aire protégée, le maintien de certains privilèges.

a) L'indemnisation directe.

Pour les zones littorales ou les îles, l'expropriation reste la procédure classique dans la mesure où il est indispensable à l'Etat d'acquérir ces terrains. Le recours aux servitudes peut aboutir au même résultat. La loi française sur les parcs nationaux prévoit à l'article 21 (loi du 22 juillet 1960) que les propriétaires peuvent demander l'expropriation de leur terrain lorsque l'aménagement et la gestion du parc national diminuent de plus de moitié les avantages de toute nature qu'ils retireraient de leur propriété. Il peut y avoir en dehors du cas d'expropriation, le versement d'indemnités du fait de certaines servitudes. Le principe général en est posé pour les parcs nationaux français. L'article 5 de la loi du 22 juillet 1960 prévoit que des indemnités peuvent être dues pour des mesures de protection imposées dans le parc: elles sont à la charge de l'établissement public du parc (l'article 43 du décret du 14 décembre 1963 le prévoit pour Port-Cros). Dans les réserves naturelles (article 20 de la loi du 10 juillet 1976) et dans les sites protégés (article 8 de la loi du 12 mai 1930) l'indemnité n'est due que si le classement a pour effet de modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux. Quant aux réserves de chasse maritime ou de pêche elles ne prévoient le versement d'aucune indemnité.

L'Espagne a prévu un système assez voisin de celui de la France. En vertu de la loi sur les espaces naturels du 2 mai 1975 (article 14) l'administration doit s'entendre avec les propriétaires de biens ou les titulaires de droits réels affectés par la création d'une aire protégée pour fixer soit des indemnités soit des compensations pour les préjudices causés. A défaut d'une telle entente, l'acte de classement vaudra acte d'expropriation.

b) La participation aux résultats de l'aire protégée.

La création de l'aire protégée peut entraîner des créations d'emplois qui seraient réservés aux populations locales. La loi espagnole du 2 mai 1975 prévoit même que la compensation pourra résulter d'une participation aux produits de l'exploitation du parc. Cette redistribution est cependant aléatoire sauf à transformer l'aire protégée en zone de loisirs payants.

c) La compensation par maintien de certains privilèges.

Plutôt que d'indemniser les populations locales ou les activités déjà pratiquées il peut être plus économique de prévoir des dérogations aux interdictions édictées au profit de certains intérêts particuliers. Ces dérogations ne sont possibles que si elles sont compatibles avec les objectifs de l'aire protégée. Les exemples méditerranéens sont rares.

En Yougoslavie, des réserves marines contrôlées où la pêche est normalement interdite, tolèrent la pêche locale. En Israël, les établissements industriels et commerciaux déjà existants dans un parc ou une réserve sont maintenus de droit (article 19 de la loi du 7 août 1963). En France le décret du 14 décembre 1963 créant le parc de Port-Cros autorise le maintien des activités agricoles existantes dans leur forme actuelle ainsi que le maintien des activités commerciales antérieures au classement du parc. Quant aux mesures prévues dans la réserve marine de Cerbère-Banyuls, elles se caractérisent par une dérogation contrôlée à l'interdiction de principe de la pêche. En effet, les marins pêcheurs professionnels peuvent continuer leur activité à la condition de pêcher avec des navires de moins de 10 tonneaux et de moins de 50 chevaux. Le nombre de navires bénéficiant de cette dérogation est limité à trente-trois, le tonnage global et la puissance motrice de l'ensemble de ces navires étant respectivement limités à 150 tonneaux en jauge brute et à 600 chevaux. Ces privilèges ne sont accordés que sur autorisation donnée à chaque navire, les captures réalisées par ces navires devant être déclarées et pouvant être contrôlées.

Une forme originale de compensation est prévue par la loi espagnole du 2 mai 1975 relative aux espaces naturels protégés: une loi doit permettre des exemptions d'impôts et des dégrèvements fiscaux au bénéfice des propriétaires de terrains enclavés dans un espace naturel protégé.

4. Les contrôles et les sanctions

On rencontre peu de règles juridiques spécifiques pour les sanctions et les contrôles. La plupart du temps, les textes prévoient la sanction pénale de la violation des règles de protection. Le plus étonnant est qu'il n'y ait pas de corps de contrôle. En réalité, vue l'absence de textes juridiques applicables aux aires marines protégées, ce sont les fonctionnaires et agents des administrations de rattachement qui exercent sur place les contrôles.

a) L'organisation des contrôles

En Israël, un système d'inspection des parcs et réserves est prévu par la loi. Les membres des agences nationales ont un pouvoir d'inspection et leur action est complétée par des inspecteurs régionaux. Mais il s'agit du contrôle de l'administration chargée des aires protégées. Il est nécessairement complété par un réseau d'agents qui surveillent sur le terrain le respect des prescriptions réglementaires par le public. En France, les agents du parc national sont recrutés par l'établissement public: ils sont aidés par les agents du Ministère de l'agriculture. La seule disposition spécialement applicable aux parcs marins est l'article 38 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature selon lequel: "les agents des parcs nationaux et des réserves naturelles sont habilités à constater dans la zone maritime de ces parcs et réserves les infractions aux réglementations intéressant la protection de cette zone. Ces agents sont commissionnés et assermentés à cet effet par le ministre chargé de la marine marchande et des pêches maritimes".

b) Les sanctions applicables.

Les textes sont très discrets sur ce point ce qui implique qu'on a recours aux sanctions de droit commun. De fait les infractions classiques en matière de pêche, de chasse, de forêts vont trouver à s'appliquer dans les aires protégées. En Tunisie il est spécifié que les sanctions applicables dans la réserve de Zembra sont celles prévues par la législation de la pêche maritime (décret 26 juillet 1951). En Israël, la loi institue une peine de prison de 3 mois pour toute infraction au régime des parcs et réserves, mais il est possible d'instituer ultérieurement des amendes pour certaines infractions. En France, la loi sur les parcs nationaux indique que les infractions sont constatées par des agents assermentés: le décret du 31 octobre 1961 énumère aux articles 35 à 45 toutes les catégories d'infractions spéciales pour la protection des parcs nationaux.

c) Les mesures conservatoires

En cas d'infraction dans une aire protégée il peut être important de pouvoir saisir l'instrument ayant servi à l'infraction (auto ou bateau). Cette saisie est ainsi prévue en France mais seulement au titre d'une peine accessoire prononcée par le juge: le jugement pourra ordonner la restitution ou la remise à l'établissement des animaux, végétaux et objets de quelque nature que ce soit enlevés frauduleusement dans les parcs nationaux. Il pourra prononcer la confiscation des engins et instruments ayant servi aux contrevenants (article 42 du décret du 31 octobre 1961).

Cette rapide étude comparative de la situation juridique des divers Etats de la Méditerranée permet de confirmer le constat de départ, à savoir une très grande diversité de situation d'un Etat à l'autre. On a pu constater cependant que malgré l'absence d'une réglementation spécialement instituée pour les aires marines protégées, il existait effectivement des parcs marins en Méditerranée sur la base de dispositions juridiques très variables (loi sur la pêche, sur les parcs nationaux ou la protection de la nature, sur le domaine public). Il apparaît cependant à chaque fois une certaine inadaptation de ces textes à l'objectif spécial de protection en milieu marin et côtier. Ainsi pour ce qui concerne les limites de l'aire protégée et les techniques de délimitation, le milieu marin exige l'application d'un droit spécial (relatif au domaine public maritime) et des techniques particulières. C'est surtout au niveau des autorités compétentes pour créer et gérer de tels espaces que la spécificité de l'aire marine protégée est apparue. L'organisation des compétences des services administratifs est telle que, le plus souvent, des superpositions de compétences affectent l'aire marine et côtière. Faute d'une bonne coordination, les autorités de l'aire protégée risquent de n'avoir que des pouvoirs théoriques si elles ne peuvent exercer directement leur autorité sur l'espace maritime de l'aire protégée. Enfin, la grande variété des mesures de protection et les difficultés du contrôle confirment la nécessité d'une réflexion générale sur l'opportunité d'une réglementation spécifique aux aires marines protégées.

III. PROBLEMES POSES PAR L'ELABORATION D'UNE LEGISLATION DES AIRES MARINES PROTEGEES

L'expérience mondiale et méditerranéenne montre qu'il est possible de protéger une aire marine sur la base d'un texte particulier ne se rattachant à aucun statut général ou encore en s'appuyant sur des législations diverses telles que les droits de la pêche en mer ou du domaine public maritime, mais les résultats obtenus dans ces conditions sont, de toute évidence, plus limités et plus fragiles que ceux atteints par la mise en oeuvre d'un statut général des aires protégées.

Plusieurs pays ont appliqué au milieu marin des textes fondamentaux élaborés pour les aires protégées terrestres. Cette solution n'est pas non plus pleinement satisfaisante dans la mesure où elle ne tient pas compte de la spécificité océanique. Elle risque, en particulier, de présenter des lacunes gênantes pour la délimitation de l'aire, l'efficacité du régime de protection et la détermination des compétences des autorités responsables. Certes, ainsi qu'on l'a vu en conclusion de l'étude de droit comparé, la réponse à la question posée dépend largement de l'environnement juridique et administratif propre à chaque pays. Mais il demeure qu'une loi prise pour les seules aires terrestres ne permettra pas toujours de résoudre convenablement les problèmes posés par la création d'aires marines protégées alors qu'à l'inverse une législation spécifique atteindra à coup sûr les résultats souhaités.

La doctrine est unanime pour recommander l'adoption de dispositions juridiques particulières aux aires marines protégées, et l'évolution des législations les plus récentes s'est engagée dans cette voie. Le présent rapport se situe donc dans l'hypothèse unique d'une législation consacrant la spécificité des aires marines protégées. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il faille nécessairement consacrer à ces institutions une loi exclusive. On peut également concevoir un statut général commun aux aires protégées terrestres et marines mais comportant des dispositions particulières à ces dernières. Un tel statut peut être élaboré de toutes pièces, ou procéder d'une révision des textes sur les aires protégées terrestres là où ils existent déjà. Le problème de savoir si les dispositions propres aux aires marines protégées doivent être rassemblées dans une loi distincte ou insérées dans une législation commune à la terre et à la mer constitue une question de pure opportunité sur laquelle il ne nous appartient pas de prendre position.

Il convient par ailleurs de préciser que l'objet de ce rapport n'est pas de proposer aux Etats riverains de la Méditerranée un "modèle de législation". Les systèmes juridiques de ces Etats, le développement du droit de la protection de la nature y sont trop différents pour qu'un tel projet présente quelque utilité. L'ordre dans lequel les matières sont étudiées correspond à celui que pourrait adopter une loi, mais il s'agit d'une simple possibilité.

A. LA DEFINITION DES AIRES MARINES PROTEGEES

La définition des aires marines protégées recouvre deux questions distinctes. Il s'agit tout d'abord de savoir à quels types d'espaces naturels l'expression est susceptible de s'appliquer. Une fois la notion générale ainsi précisée, on doit s'interroger sur les catégories d'aires marines protégées qu'il convient de prévoir.

1. La notion générale d'aire marine protégée

La notion générale d'aire marine protégée peut être entendue dans un sens étroit ou large. Dans le premier cas elle suppose la présence, au sein de l'espace protégé, d'eaux marines. Il est concevable que la délimitation de l'aire n'englobe aucune surface de terres émergées. Ce sera l'hypothèse, par exemple, de la protection donnée à une épave ou à un gisement archéologique situé au large des côtes. On peut encore imaginer de limiter les aires marines côtières à la laisse de haute ou de basse mer. Toutefois, cette solution présente de graves inconvénients pour la protection du milieu marin contre les agressions venant de la terre. De plus, les travaux scientifiques ont mis en évidence l'interdépendance et la richesse des biocénoses marines et terrestres au niveau de leur frontière. Il convient donc, de toute évidence, de comprendre dans une aire marine l'écotone que constitue la bande de terre contiguë, siège des interactions naturelles entre les milieux marins et terrestres.

La conception d'une aire marine côtière bornée à l'espace recouvert par la mer est cependant susceptible de rendre des services dans le cas où une aire terrestre protégée serait établie à la limite du domaine public maritime, sans comprendre celui-ci. On pourrait certes rechercher la protection océanique en étendant sur la mer les limites de l'aire protégée par un simple acte de révision de celles-ci, mais l'opération peut rencontrer des obstacles juridiques difficilement surmontables. Il est en particulier malaisé d'imaginer comment une collectivité territoriale infra-étatique ayant créé une aire côtière protégée pourrait agrandir celle-ci sur le domaine public maritime relevant de la compétence exclusive de l'Etat. La solution réside alors dans le classement par l'Etat de la zone maritime adjacente. C'est d'ailleurs pour répondre à ce type de problème que la législation américaine a créé la catégorie des "sanctuaires marins" qui doivent être établis de préférence sur les côtes déjà protégées par un parc terrestre, comme un complément maritime de celui-ci. La rédaction d'un texte définissant des aires marines protégées devrait donc être suffisamment souple pour inclure cette possibilité.

Une aire côtière protégée établie sur la terre et ne comprenant pas d'eaux marines au sens juridique des termes peut-elle être comprise dans les aires marines protégées? La réponse positive semble s'imposer si l'on considère l'unité écologique que cette aire protégée ou sa zone côtière va former avec la bande de mer contiguë. Sur le plan juridique, l'application du statut d'aire marine protégée risque de susciter des difficultés. Ce statut n'a d'intérêt ici que s'il donne aux autorités responsables de l'aire protégée un pouvoir réglementaire s'étendant sur l'espace marin, ou à tout le moins justifié par la protection de celui-ci. On risque alors de se heurter à des conflits de compétence avec les administrations de l'Etat telle celle du domaine public maritime ou entre l'Etat et les collectivités territoriales qui lui sont subordonnées. Il ne paraît toutefois pas judicieux d'écarter a priori les aires côtières protégées directement soumises à l'influence marine par leur configuration, la flore ou la faune qui les peuplent ou les fréquentent. A défaut d'extension des limites sur la mer, ou de création d'une aire proprement marine adjacente, il peut être utile d'étendre la notion d'aires marines protégées aux aires côtières protégées, ce que fait d'ailleurs la Convention signée à Ramsar en 1971 sur les zones humides.

2. Les catégories d'aires marines protégées

Les catégories des aires marines protégées sont comme leurs homologues terrestres, déterminées par les finalités qui leur sont assignées. Celles-ci conditionnent les utilisations possibles de l'aire et les mesures de protection qui y seront prises.

L'étude du droit comparé montre que l'on retrouve les finalités de la protection terrestre dans les textes consacrés aux aires marines, qu'il s'agisse de maintenir des écosystèmes dans leur état naturel, de permettre des observations scientifiques ou de remplir une mission récréative et éducative. On a pu, sur ce dernier point, noter une différence entre zones terrestres et marines. Alors que la fréquentation des espaces naturels terrestres est communément admise comme nécessaire à l'équilibre des hommes contemporains, notamment des citadins, elle ne semble pas s'imposer avec autant d'évidence, s'agissant du domaine sous-aquatique. Offrir au public la vision du monde sous-marin, quel que soit le procédé technique retenu, constitue une satisfaction donnée à une curiosité, certes légitime, mais que l'on doit se garder de transformer en attraction d'accès facile. En d'autres termes, nous pensons que les finalités récréatives et éducatives peuvent être satisfaites, dans une aire marine protégée, par l'accès aux zones terrestres de cette aire protégée, par l'autorisation de pratiquer les sports et loisirs nautiques compatibles avec la conservation de l'aire protégée, mais que l'accès au domaine sous-marin n'est pas indispensable ou à tout le moins devra être étroitement contrôlé.

Etudiant le droit comparé des aires marines protégées tant en Méditerranée que dans les autres régions, on a pu considérer certaines réserves de pêche comme de véritables aires protégées. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il faille comprendre les réserves de pêche dans le champ d'application d'une loi sur les aires marines protégées. Une chose est de constater les situations de fait ou de droit créées par les législations, autre chose de réfléchir aux dispositions nécessaires à l'établissement d'aires protégées. Ces dernières doivent demeurer bien distinctes des cantonnements ou zones de pêche limitées qu'établissent les législations sur la pêche. Il faut également prendre garde de ne pas susciter des chevauchements de compétences administratives. La réglementation des zones de pêche et des profondeurs, tout comme celle des techniques utilisées, relève de la gestion des espèces commercialisables; à ce titre, elle appartient aux autorités responsables des pêches maritimes. Aussi on irait au devant de difficultés en évoquant les réserves de pêche dans un texte consacré aux aires protégées et dont la mise en oeuvre sera confiée aux services chargés de l'environnement marin. En revanche, on doit admettre parmi les finalités possibles d'une réserve spécialisée la protection de telle ou telle espèce, objet, par ailleurs, de la pêche.

Ces finalités peuvent être précisées par les textes d'application particuliers à chaque aire classée. Dans un statut général il est préférable de procéder à une

énumération globale. Celle-ci devra évoquer la conservation ou la restauration des milieux en vue de maintenir strictement un biotope ou un site dans son état naturel, de permettre l'observation ou l'expérimentation scientifique, de préserver des espèces animales ou végétales, de préserver le patrimoine culturel archéologique ou des sites géographiques ou géologiques, de permettre la récréation et l'éducation du public, de favoriser enfin la reproduction et le développement naturel d'espèces marines exploitables économiquement.

Ce dernier point appelle un commentaire dans la mesure où il exclut l'aquaculture intensive que certains auteurs considèrent comme l'une des finalités légitimes des aires marines protégées. On peut effectivement considérer que l'aquaculture requiert des eaux d'une qualité identique à celle que l'on s'efforcera de maintenir dans les aires marines protégées. Mais il ne paraît pas logique d'en inférer la compatibilité de l'aquaculture avec la protection du milieu naturel marin. Sans parler des installations, bâtiments, bassins ou canalisations, que ces exploitations supposent, il paraît difficile d'imaginer qu'elles fonctionneront sans que des mesures soient prises contre les éventuels prédateurs, sans que des substances chimiques ou des produits de nourrissage y soient employés, sans qu'il y ait émissions de rejets. Certaines formes d'aquaculture peuvent sans doute être maintenues dans les zones de transition comme l'on a conservé des pratiques agricoles dans des parcs nationaux, mais il s'agit là d'exceptions. Dans son principe, l'aquaculture intensive est l'antithèse d'une protection de la nature. Si elle a besoin elle-même de mesures de protection, celles-ci devront être prises à un autre titre que la législation sur les aires marines protégées.

Les catégories d'aires protégées portent en droit positif des dénominations très variées, parcs nationaux, zones de tutelle biologique, sanctuaires, etc.... En fait, sous cette apparente diversité on retrouve les notions déjà en usage dans les aires terrestres. Rappelons que l'on distingue à cet égard: la réserve intégrale dite encore stricte, fermée à toute intervention ou présence humaine; la réserve naturelle, dirigée ou pas, qui peut être l'objet d'observations ou d'expérimentations scientifiques dans laquelle les interventions en vue de restaurer un habitat ou une espèce sont légitimes, et qui enfin, sera éventuellement ouverte au public; le parc national qui se différencie de la réserve par les accès qu'il doit nécessairement offrir au public. Compte-tenu de ce qui a été dit de la finalité récréative des aires marines, et de l'absence d'implantations humaines analogues à celles des parcs naturels régionaux terrestres, cette dernière catégorie ne devrait pas figurer ici, à moins qu'on ne la juge utile dans l'hypothèse d'un parc côtier. Il convient par ailleurs, de préciser qu'un parc, et surtout en mer, une réserve, peuvent avoir un objet archéologique, et enfin d'ajouter la catégorie strictement marine des réserves de pêche. Chacune de ces catégories peut être mise en oeuvre isolément ou conjointement avec d'autres. La dernière hypothèse recouvre les cas d'une aire adjacente à une autre, ou d'une aire enclavée dans les limites d'une autre. Cette situation commande qu'il y ait une harmonisation de la question de l'ensemble ainsi formé. Celui-ci sera placé sous la responsabilité d'une même et unique autorité administrative. A défaut, et dans le cas des aires adjacentes, il est indispensable de prévoir une structure commune permettant une administration concertée de celles-ci.

Par ailleurs, dès lors qu'une aire est affectée à une finalité principale assortie de finalités secondaires ou du maintien d'usages et d'activités compatibles, il faut prévoir le découpage de cette aire en zones permettant d'harmoniser les différentes utilisations prévues. La règle va nécessairement s'appliquer aux parcs nationaux qui, par hypothèse, combinent plusieurs finalités. De plus, le principe sera posé que les utilisations annexes prévues ou autorisées par l'autorité administrative de l'aire ne seront légales que dans la mesure où elles seront effectivement compatibles avec la ou les finalités principales de l'aire. On permettra ainsi un contrôle plus efficace des tribunaux compétents sur les utilisations annexes.

B. LA DELIMITATION DES AIRES MARINES PROTEGEES

La délimitation des aires marines protégées détermine la consistance d'un milieu naturel qui, par hypothèse, comprend en profondeur des masses d'eau dont le statut juridique n'est pas toujours établi avec précision. Le problème de la délimitation de ce qui est en dessous de la surface ne se pose guère à terre puisque pour accéder au sous-sol il faut porter atteinte au sol. On conçoit que les données soient radicalement différentes s'agissant de la mer. De même il est plus difficile qu'à terre de garantir l'effectivité des limites par une publicité de celles-ci.

1. Les règles de délimitation

La délimitation d'une aire marine protégée intervenant dans les plans horizontaux et verticaux, il est nécessaire d'examiner successivement l'un et l'autre. Dans le plan horizontal, la délimitation doit être envisagée du côté de la mer et du côté de la terre. Dans la première direction, chaque Etat peut étendre les limites d'une aire protégée jusqu'aux confins de sa juridiction. Dans l'hypothèse de l'institution d'une zone de compétence économique de deux cents milles devrait lui permettre d'y établir une aire protégée sous réserve de ne pas s'opposer au libre passage des navires. Le droit comparé montre que certaines législations ont limité à la mer territoriale leur possibilité de classer une aire protégée. On voit mal, a priori, l'intérêt d'une semblable restriction. Il semble préférable que la loi fondamentale demeure muette sur ce point, ce qui aura pour effet de conférer à l'Etat toute la latitude que lui reconnaîtra le droit international.

Il est en revanche une question que la législation générale doit régler, c'est celle des références qui seront utilisées pour formuler la délimitation. L'expérience internationale offre à ce sujet plusieurs solutions. Une première technique consiste à délimiter un périmètre à partir des points remarquables, alignements ou amers, situés sur la côte, et qu'il est possible de joindre par une ligne imaginaire. On ne peut procéder ainsi que pour une baie fermée, ou l'espace compris entre deux ouvrages délimitant avec la côte elle-même trois des côtés d'un quadrilatère. En d'autres termes, le procédé n'est utile que pour de très petites aires, ce qui est d'ailleurs le cas du parc marin de Miramare en Italie, qui s'étend entre la côte et deux digues. La deuxième technique définit la largeur d'une bande de mer calculée par rapport à une droite constante perpendiculaire à la côte dans le plan horizontal. Ainsi le parc national de Port-Cros en France s'étend sur une zone de six cents mètres tout autour de l'île du même nom. Une troisième possibilité circonscrit la zone marine en fonction de la profondeur, c'est-à-dire selon un isobathe. C'est le cas de la réserve de Monte Cristo en Italie dont la partie marine comprend la bande de mer dont le fond est inférieur à cent cinquante mètres. Enfin, certaines aires, telles que par exemple le parc du récif de la Grande Barrière en Australie, sont bornées par des lignes imaginaires joignant des points définis par des coordonnées géographiques de latitudes et longitudes. L'adoption de l'une de ces méthodes ou de plusieurs susceptibles d'être utilisées selon les conditions géographiques de l'aire échappe à la compétence du juriste. On se contentera donc ici de signaler le problème et de souligner l'intérêt qu'il y a à définir les aires marines de la façon la plus facilement perceptible par les navigateurs.

Du côté de la terre, le seul problème est de savoir si l'on retiendra la laisse de haute ou de basse mer comme limite de l'aire ou si on établira celle-ci sur une zone terrestre. Dans la perspective d'aires marines protégées comportant les terres adjacentes qui forment une même entité écologique avec elles, il est évident que la loi ne doit pas prévoir, en principe, la première limite. Toutefois, il faut tenir compte de l'intérêt que peut présenter une aire marine complémentaire d'une aire protégée terrestre et côtière. Cette considération conduit à admettre l'éventualité d'une délimitation à la frontière du domaine public maritime et qui sera réservée à la situation de contiguïté envisagée. La délimitation sur la terre ferme n'appelle pas de commentaires, si ce n'est qu'elle doit s'appuyer sur des éléments géographiques insusceptibles de modifications rapides.

Dans le plan vertical, il convient de préciser que la délimitation du plan d'eau entraîne le classement de l'élément liquide sous-jacent, du lit de la mer et du sous-sol, ainsi que de l'air sur-jacent. Dans certaines législations l'acte de classement indique l'altitude ainsi que la profondeur du sous-sol marin jusqu'où s'étendra l'espace protégé. Cela permet de définir avec plus de précision les compétences administratives des autorités de l'aire. Inversement, on peut craindre que de telles limites, fixées trop étroitement, ne permettent des exploitations économiques du sous-sol incompatibles avec la conservation de l'aire, ou qu'elles soient l'occasion de conflits entre les administrations du domaine public maritime et de l'aire.

2. La publicité de la délimitation

Quelles que soient les modalités de délimitation adoptées, celles-ci n'auront de valeur que si elles font l'objet d'une publicité adéquate. Le problème est relativement simple à terre ou l'on dispose de moyens faciles à mettre en oeuvre pour signaler à l'attention du public les limites d'une aire.

En mer, on peut imaginer tout d'abord une publication des limites de l'aire dans les instructions nautiques et cartes utilisées par la navigation et une information menée dans les ports de plaisance voisins ou auprès des organisations de pêche professionnelle. La loi prévoiera également une signalisation là où la chose est possible, par pose de balises ou bouées. On pourrait, à cet égard, envisager une normalisation internationale.

C. LE CLASSEMENT ET LE DECLASSEMENT DES AIRES MARINES PROTEGEES

Les aires marines protégées comportant en principe des espaces maritimes, leur classement et déclassement relèvent normalement des autorités de l'Etat auquel appartient le domaine public maritime. Toutefois, si l'on admet la suggestion déjà présentée d'aires protégées marines et côtières, on doit prévoir la possibilité de leur création par des entités locales.

1. Le classement et le déclassement des aires marines protégées par l'Etat

En ce qui concerne tout d'abord le classement, la loi doit indiquer la procédure qui devra être suivie, et la nature de l'acte de classement. La procédure suivie ici peut être celle établie pour les aires terrestres à quelques nuances près. Sa réglementation dépend largement des institutions juridiques nationales. Aussi bien nous bornerons-nous à examiner quelques éléments essentiels de cette procédure, l'initiative, les consultations et la décision.

L'initiative appartient normalement aux autorités de l'Etat désignées par la loi, Ministre de l'environnement, de l'agriculture ou de la marine, ou encore agence nationale spéciale. Il est souhaitable qu'elle comporte un projet détaillé dont la loi ou ses règlements d'application fixeront les éléments. A titre indicatif on peut citer parmi ceux-ci:

- une justification du projet faisant apparaître les finalités recherchées et l'objet du classement;
- la description du site comportant ses aspects naturels, la situation juridique des terrains et espaces, l'inventaire des activités économiques y ayant leur siège et celui des personnes qui y résident;
- la détermination de l'aire proposée, le plan de zonage avec carte annexée, les mesures de protection prévues, les compensations qui seront accordées aux intérêts économiques et sociaux lésés, les travaux prévus et l'estimation de leur coût;

les effets prévisibles du classement sur le milieu naturel, sur les activités économiques et les situations sociales;

- l'insertion de l'aire proposée dans les plans d'aménagements côtiers.

Mais le problème essentiel est celui de la place qu'il convient de donner à l'expression des divers intérêts en présence lors de la création d'une aire protégée. Certaines aires protégées ont pu être créées sans aucune consultation préalable, mais ces expériences ont suscité de nombreuses critiques. Aussi bien les législations prévoient-elles très généralement des procédures consultatives même lorsque le classement vise des terrains dont la collectivité publique s'est assurée la jouissance exclusive. L'organisation des consultations varie évidemment en fonction des institutions administratives des pays concernés et de l'importance des mesures de conservation projetées. On peut cependant discerner trois grands types de consultations, celles des instances nationales, celles des autorités locales et celles du public.

A l'échelon national on peut requérir tout d'abord l'avis des ministères intéressés par le projet, celui de la défense par exemple, dès lors que le survol à basse altitude sera interdit, ou celui de la marine en ce qui concerne les parcs côtiers. On peut, en second lieu, saisir les conseils consultatifs de l'environnement ou de la protection de la nature là où de telles assemblées sont organisées.

A l'échelon local, la consultation visera les services des administrations centrales concernées, les organes représentatifs d'intérêts organisés tels que les fédérations départementales de chasseurs, les chambres d'agriculture ou de commerce et d'industrie, les organisations de pêche professionnelle ou de plongée sous-marine, enfin les autorités locales, en particulier des communes. A travers ces consultations où s'expriment soit des fonctionnaires ou personnes qualifiées au contact immédiat des problèmes du lieu, soit des représentants élus des populations, vont se dégager les réactions des intérêts directement mis en cause par le projet. On peut aller plus loin et permettre à tout un chacun, notamment aux habitants, propriétaires, et sociétés de préservation de la nature, de s'exprimer par une enquête publique. Le procédé de l'enquête publique est d'un formalisme assez lourd. Il comporte, pour qu'une telle consultation ait un sens, tout un ensemble de règles concernant la publicité de l'enquête, la désignation d'un enquêteur impartial, les modalités d'émission des avis par le public et son information. Le recours à l'enquête publique est beaucoup moins fréquent que les consultations des entités administratives ou représentatives. D'une façon générale on peut dire que les législations écartent l'enquête publique lorsque la collectivité publique possède la jouissance des terrains classés, qu'il s'agisse de propriétés domaniales ou de simples locations. Ce n'est que dans les hypothèses où le classement comprend des terrains privés dont les propriétaires vont conserver la jouissance, mais sous une forme amoindrie, qu'est prévue l'enquête publique. On s'efforce néanmoins d'en faire l'économie en recherchant l'accord des propriétaires.

Que les avis émanent d'administrations, de collectivités locales, d'intérêts organisés ou de simples particuliers, leur portée est toujours consultative. Les seules exceptions à ce principe visent les avis de certains ministres lorsque ceux-ci sont directement concernés par le classement: défense nationale et transports aériens en cas d'intervention de survol, agriculture en cas de création englobant des forêts domaniales gérées par ce ministère, transports maritimes pour les zones côtières, etc... Indépendamment de ces cas très circonscrits, l'autorité compétente pour décider du classement n'est donc pas liée juridiquement par les avis émis, de sorte qu'en fait, la portée des consultations dépend de l'attitude de l'autorité centrale. Il est souhaitable dans intérêt même des aires protégées, que celle-ci pratique une véritable concertation avec les entités consultées. Elle pourra, en particulier, corriger ses projets initiaux en fonction des observations qui auront été faites au niveau local. Certaines législations prévoient d'ailleurs expressément cette éventualité.

Il ne faudrait pas que les consultations soient l'occasion de paralyser l'avancement d'une procédure de création par des retards dilatoires dans l'émission des avis. Cet abus peut être prévenu en prévoyant des délais raisonnables pour l'émission des avis à l'écoulement desquels la personne consultée sera réputée avoir approuvé le projet.

Une solution très voisine consiste à dire qu'il sera passé outre à l'opinion de l'organisme saisi à l'expiration du délai imparti. Faute de délais strictement observés, la procédure de classement, surtout lorsqu'il s'agit d'une aire de grand étendue, peut se prolonger sur une période assez longue les intérêts locaux étant le plus souvent peu enclins à faire les sacrifices réels ou supposés que représente la création d'un parc et les partis politiques d'opposition étant trop souvent portés à utiliser l'opportunité qui leur est offerte d'exploiter les mécontentements locaux.

En ce qui concerne la décision finale, il s'agit généralement de décrets du Gouvernement ou plus rarement d'un arrêté ministériel. Le droit comparé fait apparaître des aires créées par une loi ou un décret loi, mais ce procédé ne se justifie pas lorsque le statut des aires a été élaboré par le législateur. La création revient, dès lors, à mettre en oeuvre par un acte administratif, un texte de nature législative.

Le déclassement d'une aire protégée peut être total ou partiel. Le premier soulève des difficultés politiques parce qu'il est plus spectaculaire et atteint plus facilement l'opinion publique: de surcroît il ne présente pas toujours une utilité économique évidente. Plus dangereux, le second peut aboutir à la ruine progressive des efforts de protection par l'implantation d'installations localisées mais ayant des effets sur les équilibres naturels qui dépasseront largement leur base géographique. Le déclassement partiel doit donc être traité avec la même rigueur juridique que le déclassement total. La loi peut ne comporter aucune indication relative au déclassement. On en déduira, par l'application de la règle du parallélisme des formes, que le législateur a entendu implicitement soumettre le déclassement aux mêmes conditions de procédure et de compétence administrative que le classement, mais les choses qui vont sans dire vont encore mieux en les disant, et l'on peut insérer une disposition dans le texte de la loi prescrivant explicitement le respect des procédures, consultations et compétences prévues pour le classement. On observera à ce propos que les lenteurs de la procédure notées comme un inconvénient lorsqu'il s'agissait du classement, se tournent en avantage dans l'acte contraire. Elles donnent en particulier aux associations intéressées le temps de mobiliser l'opinion publique et d'exercer des pressions en faveur du maintien de l'intégrité de l'aire menacée.

Un degré de garantie supplémentaire serait donné à la pérennité des aires protégées si, sans rien changer à l'instruction du dossier, ni aux consultations préalables, le législateur confiait le pouvoir de déclassement à une autorité hiérarchiquement supérieure celle compétente pour le classement. L'organe législatif pour un acte du Gouvernement, le Gouvernement pour l'acte d'un ministre.

Enfin, il convient de se prémunir contre les interprétations abusives des textes ou les déclassements partiels déguisés en mesure d'aménagements. Certes il appartient aux juridictions compétentes d'annuler les autorisations administratives illégales, et sans doute on doit voir dans le contrôle du juge la meilleure garantie du respect de la loi. Il n'est toutefois peut-être pas inutile de spécifier dans la rédaction de celle-ci que la modification des limites d'une aire protégée entraînant la sortie d'une surface ou d'un espace quelconque de celle-ci, ne peut être décidée que par un acte formel de déclassement. De même on peut préciser que la modification des mesures de protection ou de délivrance d'autorisations administratives ne saurait avoir légalement pour effet d'altérer substantiellement le régime juridique de protection auquel est soumise l'aire.

2. Le classement et le déclassement des aires marines protégées sur l'initiative locale

En évoquant l'initiative locale on a en vue la création d'une aire côtière protégée par une collectivité territoriale ou par une personne privée propriétaire des terrains. S'agissant des aires protégées côtières, on peut imaginer que celles-ci soient classées sur la base de législations locales sans aucune intervention de l'Etat. Il est également concevable que l'Etat propose un cadre juridique susceptible d'être mis en oeuvre par les collectivités territoriales et qu'il mène une politique d'incitations auprès de celles-ci. Dans ces conditions, les problèmes du classement et du déclassement prennent un aspect

contractuel. L'Etat donne un label à l'aire créée, en assure partiellement le financement, prête le concours technique de ses agents, en échange de quoi la collectivité territoriale exécute le classement de l'aire selon la procédure prévue, et y garantit le respect des normes de protection arrêtées. L'Etat contrôle l'aire. Il lui retire sa dénomination et les aides qu'il lui apporte au cas où le régime de protection applicable ne serait pas effectif. Au nombre des aides étatiques on peut proposer pour une aire protégée marine et côtière l'exercice d'un pouvoir réglementaire sur le domaine public maritime contigu en faveur de la protection de l'aire.

La situation d'une aire protégée créée à l'initiative d'un propriétaire privé est tout à fait comparable. L'Etat fixe les conditions de son agrément et apporte son aide en échange du respect par le propriétaire des mesures de protection. Cette réserve va toutefois rester sujette aux aléas des héritages et aux expropriations. C'est pourquoi il est préférable que le propriétaire soit une personne morale, association ou fondation. Quant à l'expropriation, on signalera la solution qui permet à une fondation de déclarer inaliénables certains de ses biens. L'expropriation dès lors ne peut plus être décidée que par la loi. Par ailleurs, il convient de prévoir l'harmonisation des classements des aires protégées avec les plans d'aménagement des sols ou des rivages. On peut dire que le classement par l'Etat vaut modification du plan lorsque celui-ci prévoyait un autre usage pour les espaces classés. Il convient d'être plus prudent à l'égard des classements effectués sur une initiative locale. Eventuellement on exigera la modification préalable du plan dans le respect de la procédure prévue à cet effet.

D. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DES AIRES MARINES PROTEGEES

1. Le choix entre une administration distincte ou commune aux autres aires protégées

L'étude du droit comparé montre que si certains Etats ont créé des administrations spécifiques pour les aires marines protégées, la solution inverse est largement répandue. En fait, il s'agit là d'une question d'opportunité largement conditionnée par les usages et les moyens administratifs propres à chaque pays. On ne peut dans le cadre du présent rapport que soulever le problème, en remarquant que si dans la pratique on trouve des administrations communes là où les textes fondamentaux sont également communs à la terre et à la mer, rien n'implique logiquement une telle liaison. Un texte particulier à la mer pourrait fort bien confier la gestion des aires marines à un service commun.

De même l'examen de cette question est indépendant du choix que l'on fera entre la centralisation et la décentralisation. Dans le second cas en effet il faudra de toutes façons définir l'organe administratif compétent pour assurer la tutelle et le contrôle des institutions décentralisées.

On peut avancer en faveur d'une administration commune des arguments d'efficacité, et en particulier son moindre coût. Inversement, on relèvera que les problèmes auxquels seront confrontés les gestionnaires des aires marines supposent des connaissances, ou conduisent à des préoccupations, éloignées de ceux rencontrés dans les aires terrestres protégées. Il peut en résulter certaines difficultés au sein d'une administration commune.

2. Le choix entre centralisation et décentralisation

L'administration d'une aire protégée sera décentralisée lorsque les services qui la gèrent forment une personne morale autonome capable d'ester en justice, d'avoir un patrimoine, un budget propre, etc.... Lorsqu'au contraire l'aire ne constitue qu'une unité administrative d'un ensemble plus vaste, que les autorités qui en ont la responsabilité sont directement rattachées à la hiérarchie d'un ministère, il y a centralisation.

Il est évident que la formule de la centralisation ne saurait être appliquée à toutes les aires protégées d'un même pays et que seule la décentralisation convient aux aires protégées créées sur initiative locale. Les données du problème sont différentes selon

que la création de l'aire relève de l'Etat ou d'une autre personne.

a) Les aires créées par l'Etat.

La centralisation offre l'avantage d'une concentration des moyens administratifs et financiers. Elle est de nature à faciliter la mise en oeuvre de la politique nationale des aires protégées et apparaît, a priori, comme le mode de gestion globalement le plus économique. Au gré des besoins, les hommes, les matériels ou les crédits peuvent être transférés d'une aire vers une autre. L'autorité centrale a toujours la possibilité d'imposer ses vues, de contrôler les actes des agents responsables des aires et de les modifier. Par ailleurs, la centralisation se prête mieux à la formation d'un corps d'agents spécialisés distinct des administrations traditionnelles dans la mesure où elle permet de vastes perspectives de carrière dans la protection de la nature. En un mot, c'est le mode d'organisation le plus favorable, en principe, à la continuité administrative. Les inconvénients de la centralisation apparaissent lorsqu'on se soucie d'associer les intérêts locaux au bon fonctionnement d'une aire. Il n'est donc pas étonnant de constater que les Etats ont donné la préférence à la centralisation pour la gestion des réserves naturelles. Il s'agit en effet d'espaces relativement restreints, soustraits à l'emprise des intérêts socio-économiques et qui posent le moins de problèmes humains. La centralisation peut être mise en oeuvre par les services directement placés sous l'autorité du ministre ou par une agence nationale dotée d'une autonomie plus ou moins large.

Dans le cadre de la décentralisation, l'organisation interne des institutions gérant les aires protégées se caractérise en principe par le partage du pouvoir administratif entre un directeur et une assemblée délibérante. Cette assemblée, qui prend le nom de conseil d'administration, approuve le budget de l'aire protégée, les plans de gestion, et se prononce sur toutes questions concernant l'aire protégée. Le directeur, qui est toujours nommé par l'autorité centrale, prépare et exécute les décisions du conseil d'administration. Lorsque des pouvoirs de police appartenant normalement aux autorités locales sont transférés en faveur de l'aire protégée, c'est le directeur qui en devient le titulaire.

La composition et les modes de recrutement du conseil d'administration, donnent évidemment la mesure de l'effort de décentralisation. Les solutions concrètes sont très variables non seulement d'un pays à l'autre, mais à l'intérieur d'un même pays. Il n'est d'ailleurs pas souhaitable que de semblables questions reçoivent des réponses rigides valables pour l'ensemble d'un territoire national. La loi peut inventorier les catégories d'intérêts susceptibles d'être représentées au sein d'un conseil d'administration, ainsi que les modalités de désignation des personnes ou la durée de leurs fonctions, mais il est préférable de laisser à l'acte constitutif de chaque aire protégée le soin de définir les équilibres entre les divers intérêts en fonction des données locales. Les possibilités de choix ne sont toutefois pas très vastes. Elles comportent: les collectivités locales, les organisations représentatives des chasseurs, des pêcheurs professionnels et des plongeurs, les administrations concernées par l'aire protégée telles que celles de l'agriculture ou des eaux et forêts, les institutions scientifiques, en particulier les universités, les habitants de l'aire protégée, ses usagers, et les organisations de protection de la nature. D'une manière générale, on remarquera l'utilité d'associer les scientifiques aux administrateurs dans la gestion de l'aire protégée. Cela permettra d'éviter que se créent des conflits entre les uns et les autres dans la mesure où ils seront également responsables des décisions prises.

Quant aux procédés de recrutement, ils peuvent relever de la nomination simple par l'autorité centrale, ou de la nomination sur proposition d'un organisme légalement désigné ou encore résulter de l'exercice d'autres fonctions, l'attribution d'un siège se faisant alors ex officio. Les législations combinent généralement ces techniques entre elles. Il faut ajouter que les pondérations entre les intérêts en présence doivent tenir compte des éventuelles doubles appartenances de certains membres. Ainsi, un maire, représentant des collectivités locales pourra être en même temps président de la fédération départementale des chasseurs, etc...

La personnalité morale conférée à l'organisme gérant l'aire protégée n'entraîne pas une autonomie absolue. Le directeur est soustrait au pouvoir hiérarchique du ministre, mais ses actes et ceux du conseil d'administration demeurent soumis à un contrôle de tutelle. On rappellera que celle-ci se différencie du pouvoir hiérarchique par le fait que l'étendue des pouvoirs dévolus au "contrôleur" est strictement délimitée par les textes. La tutelle porte en principe sur l'approbation du budget, des plans de gestion du règlement intérieur de l'aire protégée et des actes de dispositions tels l'achat ou la vente d'un bien immobilier. La tutelle est exercée par l'administration centrale qui gère les aires protégées. Il s'y ajoute le contrôle financier du Ministère des finances. Il convient de préciser également que les personnels d'exécution et le directeur appartiennent aux cadres des grandes administrations centrales. Ce sont le plus souvent des agents des eaux et forêts même dans des pays qui, comme la France, possèdent un Ministère chargé de l'environnement.

La décentralisation permet de confier la gestion d'aires créées par l'Etat à des entités administratives locales ou même à des personnes privées. Cette solution présente un intérêt certain lorsque l'Etat crée une aire marine complémentaire d'une aire protégée terrestre relevant d'une collectivité territoriale.

Il ne faut pas exagérer la portée pratique de la distinction entre gestion centralisée et décentralisée. Nous venons de voir les limites de la seconde. La première peut connaître des tempéraments qui la rapprocheront du modèle décentralisé. Lorsque les intérêts locaux ne sont pas associés aux décisions prises pour la gestion d'une aire protégée, il reste néanmoins la faculté de leur donner une représentation au sein de commissions consultatives. C'est ce que prévoit la loi espagnole qui organise des "directoires" dont feront partie "les représentants des corporations locales et tous les titulaires de droits affectés par la création de l'espace naturel, ces derniers étant élus par les membres des organisations syndicales et en leur sein". Il reste évidemment, que de telles commissions se bornent à donner des avis qu'elles n'ont aucun moyen juridique de faire prévaloir.

Les aires créées sur une initiative locale sont gérées par leurs promoteurs ou du moins des institutions émanant de ceux-ci. Elles vont donc nécessairement entrer dans le cadre de la décentralisation. La spécificité des problèmes administratifs qu'elles posent tiennent tout d'abord au caractère de type contractuel des liens qui les rattachent à l'autorité de tutelle. L'Etat va en effet fournir un certain nombre d'avantages au gestionnaire de ces aires. L'Etat peut par ailleurs accorder des aides en personnel ou en matériel, assurer une assistance technique. Au minimum, il accorde la garantie d'un statut juridique et la possibilité d'utiliser le label correspondant de parc ou de réserve naturels. En contrepartie, l'Etat exerce un contrôle sur le respect par le gestionnaire des engagements qu'il a souscrit concernant la protection de la nature, et la gestion de l'aire. La tutelle ici portera moins sur la régularité de telle dépense ou la légalité de tel acte d'administration que sur le respect de la réglementation générale et des objectifs assignés à l'aire, la sanction étant le retrait de l'agrément initialement donné.

Dans le cas des aires protégées créées à l'initiative des collectivités locales se pose par ailleurs la question de la forme juridique que revêtira l'organisme gestionnaire. Les législations ont évité d'imposer un statut type. Certaines se contentent d'affirmer que l'aire protégée sera gérée par l'entité publique qui l'aura créée, d'autres ont posé quelques principes susceptibles d'être mis en oeuvre dans des cadres institutionnels divers.

L'aire protégée peut être administrée par un organisme distinct des collectivités qui l'ont créée, le choix entre les divers types de personnes morales qu'offre le droit positif restant ouvert. L'aire protégée pourra être confiée à un établissement public. On pourra également confier la gestion à une association ou une fondation placée sous l'empire du droit privé. Lorsque la loi oblige les collectivités locales à assurer le financement des établissements publics qu'elles ont constitués, ceux-ci offrent

des garanties de continuité dans le financement supérieures à celles d'une personne morale de droit privé. La gestion d'une aire protégée par une personne privée, morale ou physique, sur des terrains lui appartenant et classés à son initiative n'appelle, en principe, pas de commentaire.

3. Les pouvoirs de l'organe de gestion

Qu'il soit centralisé ou décentralisé, l'organe de gestion va recevoir un certain nombre de pouvoirs dont plusieurs appartiennent normalement à d'autres autorités. On doit, en effet, envisager en sa faveur des transferts de compétence notamment en matière de réglementation de police de la circulation terrestre et maritime des personnes et véhicules, de police de la chasse et de la pêche, ou encore pour les autorisations concernant les utilisations des sols ou de l'eau telles que permis de construire, d'endiguer, de pratiquer des forages, etc...

Le principe qui doit gouverner les pouvoirs de l'organe de gestion de l'aire est celui de l'unité d'administration. Par unité d'administration il faut entendre que l'autorité établie dans une aire donnée a reçu compétence pour résoudre l'ensemble des questions juridiques ou administratives qui s'y posent et intéressent le bon fonctionnement de l'aire. Le principe est simple. Il fait apparaître les aires protégées comme des sortes d'îles soustraites à l'application du droit commun et aux instances administratives normalement compétentes pour certains domaines tels que l'aménagement du territoire, l'agriculture, ou la gestion forestière.

En pratique, les situations sont très diverses. Le problème des pouvoirs qui doivent être réunis entre les mains de l'autorité responsable d'une aire se pose dans des conditions différentes selon les types d'aires, et varie en fonction de trois éléments: l'affectation de l'aire à des fins de protection stricte ou de récréation, la propriété publique ou privée des sols, le caractère plus ou moins contraignant des mesures de protection mises en oeuvre.

A priori, l'administration la plus simple sera celle d'une réserve intégrale. A l'opposé, un parc ouvert au public, avec une finalité plutôt récréative, établi sur des propriétés privées présentera un maximum de difficultés administratives notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement des sols. Encore faut-il tenir compte des règles de protection applicables à l'aire. Celles-ci peuvent comporter des interdictions ou des réglementations très précises. La tâche de l'administration s'en trouvera facilitée. Ses compétences étant, dans ce cas liées, elle sera tenue légalement de prendre telle ou telle décision. Il est alors moins important que l'autorité soit unifiée ou partagée. Il en va différemment lorsque les textes indiquent des objectifs et laissent à l'autorité administrative une large marge d'appréciation. L'unité d'administration est d'autant plus utile que le pouvoir de décision est discrétionnaire. L'éparpillement des responsabilités entre divers corps administratifs et les chevauchements de compétences risquent de compromettre ou d'entraver la mission de conservation fixée à l'aire. Le manque d'unité administrative se traduit inévitablement par un recul de la protection de la nature dans la mesure où les diverses instances intervenant dans la gestion de l'aire - collectivités locales, eaux et forêts, agences de planification - seront, l'expérience le montre, plus sensibles aux arguments économiques immédiats qu'aux intérêts lointains des équilibres naturels.

4. Le financement des aires marines protégées

Un statut général des aires marines protégées devra par ailleurs définir les moyens financiers de ces institutions. On recensera à cet égard les différentes possibilités qu'offrent les pratiques en droit comparé. Celles-ci comportent tout d'abord le financement direct par l'Etat, les subventions et participations lorsque la gestion incombe à une entité locale, enfin le produit des prestations de services, des droits d'entrées payés par les visiteurs, ou des amendes perçues pour les infractions au règlement de l'aire.

On peut imaginer que l'Etat, pour faciliter le financement des aires protégées, déroge à la règle de l'universalité budgétaire et crée une taxe dont le produit serait directement affecté à cette dépense. Une telle taxe pourrait être assise sur les utilisations du littoral marin à des fins de construction d'immeubles, d'établissements industriels et commerciaux ou d'installations portuaires. Dans le cadre d'une loi commune aux aires marines et terrestres, l'assiette de la taxe serait étendue à toute construction s'insérant dans un environnement sensible. Il faut bien voir cependant que l'établissement de parcs ou réserves est a priori moins coûteux dans le milieu marin que sur terre. Les indemnisations sont réduites dans la mesure où l'on se situe sur le domaine public maritime, et la charge des aménagements nécessaires est moindre. On observera enfin que l'institution d'un droit d'entrée avec une pièce justificative du paiement (le ticket) présente l'avantage de permettre un contrôle et une limitation du nombre des visiteurs admis simultanément dans une aire. Si les parcs et réserves marins venaient à avoir le même succès dans le public que certains parcs terrestres, une telle mesure pourrait se révéler très utile pour protéger l'aire contre les dégradations entraînées par une pression touristique excessive.

5. Les régimes juridiques de protection des aires marines protégées

Les régimes juridiques de protection applicables aux aires marines protégées sont déterminés par le statut législatif de l'aire. Il n'est pas souhaitable, à cet égard, que le législateur fixe de manière rigide et uniforme la totalité de la réglementation qui devra être observée. Cette solution présente en effet le défaut de ne pas se prêter à une adaptation aux circonstances propres à chaque aire. Inversement il peut paraître dangereux de remettre entièrement entre les mains de l'organe administratif de l'aire le soin de prendre les mesures de protection qu'il jugera utile. Entre ces deux extrêmes, la formule préférable sera celle par laquelle la loi, d'une part pose un minimum de prescriptions générales et obligatoires, et d'autre part prévoit d'autres prescriptions que l'administration pourra mettre en vigueur par voie réglementaire. En toutes hypothèses le contenu de la protection s'articule autour de trois points: la protection contre les atteintes aux éléments naturels ou archéologiques, la réglementation des activités humaines et l'établissement de zones au sein de l'aire.

On a vu que le droit comparé offrait un catalogue de mesures susceptible d'être évoqué d'une manière synthétique par l'interdiction de tuer, blesser, capturer, collecter, endommager, effrayer, ou troubler toute formation animale, végétale ou minérale et tout objet archéologique y compris par l'introduction d'espèces étrangères. Il est d'usage de préciser que les mesures de protection s'étendent également aux dépouilles des animaux ou des végétaux. Dans la rédaction d'une loi il est préférable de commencer par poser le principe de l'intangibilité des êtres et objets de l'aire puis de donner une simple liste indicative des actions prohibées en vertu de ce principe. Le texte pourra par exemple employer la formule "il est notamment interdit de.....". Une liste limitative ou qui paraîtrait telle aurait en effet l'inconvénient de favoriser des interprétations abusives autorisant par a contrario ce qui n'est pas strictement visé par la loi.

Les législations consacrant des dispositions spécifiques au milieu marin se préoccupent également de la protection de l'eau de mer. On retiendra, à ce sujet, l'interdiction de capter de l'eau de mer, d'y verser un liquide quelconque depuis la surface ou par écoulement à partir du rivage, de décharger ou provoquer le déchargement directement ou indirectement de toute substance toxique ou polluante nuisible à la vie animale ou végétale. Pour tenir compte de l'extrême perméabilité du milieu marin à son environnement, on peut également prévoir des mesures de protection dont les effets vont s'étendre hors des limites de l'aire. On interdira ainsi tout acte susceptible de polluer les eaux de l'aire même si cet acte est commis en dehors des limites de celle-ci. De même, on interdira tout acte susceptible de modifier le débit des cours d'eau dont le flot vient se mêler aux eaux de l'aire ou le volume des étangs et lacs en communication avec l'aire marine. Il n'est pas à craindre que de semblables mesures conduisent à soumettre aux autorités de l'aire des zones géographiques trop éloignées de celle-ci, dans la mesure où l'interdiction ne vise que les actes susceptibles d'avoir une influence sur les eaux de l'aire.

La réglementation des activités humaines dans les limites d'une aire marine protégée va poser des problèmes distincts selon que l'on envisage la partie terrestre de l'aire ou sa partie marine.

Sur la partie terrestre, on retrouve l'arsenal des mesures existant dans les aires terrestres protégées. Celles-ci visent tout d'abord à assurer au bénéfice de l'organe administrant l'aire, la maîtrise des sols. Cela suppose, soit l'appropriation par la collectivité publique au moyen de l'achat, de la donation ou de l'expropriation, soit l'exercice d'un droit exclusif de jouissance par la location volontaire ou contrainte, soit enfin l'établissement de servitudes sur les éventuelles propriétés privées. On observera simplement que l'étendue des propriétés privées étant en principe relativement restreinte dans une aire marine protégée, il devrait y être plus facile de procéder à l'acquisition amiable ou forcée des terrains sans que cela entraîne des engagements de crédits excessifs. Par ailleurs, il faut prévoir, à partir du moment où une aire marine abrite des résidents, un régime de dérogations et compensations en faveur de ceux-ci.

Les servitudes qui pèseront sur la propriété privée vont comporter l'interdiction ou la soumission à autorisation préalable de construire, d'y exercer une activité industrielle, agricole ou commerciale, ainsi que des restrictions au droit d'accès et aux différentes aisances telles que l'évacuation des ordures ménagères, l'adduction d'eau, de gaz ou d'électricité.

Les autorisations accordées à ce titre pourront être soumises à une procédure préalable de rapport d'impact sur l'environnement. Quant aux activités hôtelières et touristiques, elles doivent faire l'objet de concessions délivrées par l'autorité administrative de l'aire. En mer, la puissance publique est normalement maîtresse de l'espace; elle ne peut toutefois pas ignorer les intérêts économiques ou récréatifs ayant leur siège sur le domaine public maritime. La loi devra prévoir tout d'abord, la réglementation des sports et loisirs nautiques en laissant aux textes d'application le soin de préciser, lorsque l'accès à l'aire n'est pas totalement interdit, les zones et conditions dans lesquels pourront s'exercer le ski nautique, le surf, la baignade, ou la plongée. En second lieu, on peut arrêter le principe d'une interdiction générale des activités industrielles, commerciales ou aquacoles, et d'une réglementation des pêches professionnelles ou sportives.

Reste enfin le problème posé par la navigation et la fréquentation des aires marines par les bateaux de plaisance. La liberté du passage innocent des navires ne fait pas obstacle à ce que l'accès de certaines aires, ou de certaines zones de ces aires leur soit interdit, ou encore qu'il leur soit assigné des chenaux. Le mouillage des ancres en particulier, doit faire l'objet d'une interdiction dans les zones où ces engins sont susceptibles de causer des dégradations. La loi peut donner une définition extensive du navire pour prévenir toute interprétation tendancieuse de son texte.

L'expérience montre que des mesures d'incitations judicieuses contribuent efficacement au respect des mesures de protection. Il est plus sûr de fermer une anse par un câble ou une chaîne et de proposer aux plaisanciers des coffres d'amarrage que de se contenter d'y interdire le mouillage. On peut donc imaginer que la loi invite les autorités administratives responsables de la gestion des aires marines à mettre en oeuvre les incitations matérielles propres à favoriser le respect de la réglementation.

a) L'établissement d'un plan de zones

Le plan de zones définit le champ d'application et l'adaptation des mesures de protection d'une aire en vue de permettre la conciliation des différentes utilisations de celle-ci. Il constitue surtout un instrument de gestion qui doit rester souple et relever de la compétence des autorités administratives de l'aire.

La loi se bornera à prévoir l'obligation d'un plan de zones pour les aires affectées à des buts multiples. La loi, l'acte constitutif, ou un règlement d'application pourront préciser que le plan de zones est établi par l'organe de gestion de l'aire et qu'il est présenté à l'approbation de l'autorité hiérarchique ou de l'autorité de tutelle. Il doit être révisé à intervalles réguliers déterminés par les statuts de l'aire tout en laissant à l'autorité gérant l'aire, la possibilité d'y apporter les modifications urgentes que requiert la défense du milieu naturel. Les zones des aires marines peuvent en effet être modifiées ou déplacées plus facilement que celles d'un parc terrestre. La rotation de certaines zones, notamment celles ouvertes au public, peut donc être considérée comme un élément de protection du milieu. Enfin, on peut intégrer le plan de zones à un document plus vaste, le plan de gestion qui sera évoqué plus loin.

Il n'est pas souhaitable que la loi détermine des catégories de zones d'une manière rigide. Toutefois, les possibilités ne sont pas nombreuses. On peut les regrouper selon qu'elles correspondent à des degrés de protection plus ou moins stricts. Parmi les premières on trouvera les zones de réserve intégrale, les zones de réserve avec possibilité d'observations scientifiques ou de visite contrôlée et les zones de restauration du milieu marin. Ces derniers termes désignent une zone provisoirement fermée à l'accès du public ou à l'observation scientifique en vue de permettre aux éléments naturels de restaurer leurs populations et habitats dégradés par la fréquentation humaine antérieure.

Dans les zones de moindre protection, on classera celles ouvertes aux différentes activités récréatives, à l'intérieur desquelles il sera sans doute nécessaire de distinguer éventuellement les plans d'eau accessibles aux embarcations à moteur et ceux réservés aux baigneurs ou plongeurs. On y ajoutera les zones d'expérimentation scientifique dans lesquelles il pourra être procédé à des expériences ou manipulations ayant pour effet de perturber provisoirement le milieu marin.

Les zones de moindre protection peuvent être complétées dans leurs effets par les plans d'aménagement du littoral qui devront, par exemple, éviter de localiser des implantations industrielles à proximité d'une aire marine protégée.

Il est évident que la classification proposée recouvre les notions anglaises de "core" et de "buffer". Sans vouloir entrer dans des subtilités de traduction, il apparaît cependant que l'on doit éviter deux expressions françaises utilisées fréquemment comme équivalent du vocable "buffer". Il s'agit, en premier lieu, de la distinction entre parc et "pré parc". Celle-ci suggère, en effet, l'idée d'une administration distincte du "pré parc" qui échappe à la compétence de l'autorité du parc ainsi qu'il en est dans les parcs nationaux français. Or cette solution déjà critiquée dans le cas des parcs terrestres français, serait des plus fâcheuses appliquée au milieu marin. En second lieu, on écartera l'expression de zone périphérique. Celle-ci suppose que l'espace "tampon" entoure l'espace strictement protégé. Or, il n'est pas du tout évident que la protection des aires marines requiert une telle ceinture. Il peut être préférable de concentrer les zones de moindre protection sur tel ou tel point se prêtant mieux à leur établissement ou formant un continuum avec la station touristique la plus proche. C'est pourquoi nous proposerons d'employer l'expression de "zones de transition" qui répond à la finalité de ces espaces sans être chargée d'autres implications.

b) Les plans de gestion des aires marines protégées

Les plans de gestion des aires marines protégées sont les documents dans lesquels sont consignées les orientations de l'aire et les moyens qui seront mis en oeuvre pour les suivre. De tels documents, dont la loi devrait simplement prévoir le principe, pourraient comprendre:

- le plan de zones avec les réglementations correspondantes,
- le programme de surveillance du milieu marin qui comporte:
 - le contrôle des éléments naturels de l'aire,

- la collecte des données intéressant soit une région soit l'ensemble de la Méditerranée, notamment dans le cadre de la Convention de Barcelone,
- le programme des recherches scientifiques,
- le programme de maintenance de l'aire,
- le programme d'accueil du public comportant l'indication des activités d'information ou "d'interprétation" et des activités touristico-hôtelières,
- le plan des situations et activités économiques ou sociales de l'aire,
- le plan des moyens administratifs, matériels et financiers mis en oeuvre.

Ce document est élaboré par l'organe chargé de l'administration de l'aire avec l'approbation ou le contrôle de l'autorité hiérarchique ou de l'autorité de tutelle. Il est révisé selon une périodicité déterminée. Sa révision peut être anticipée pour permettre l'adoption d'urgence de mesures conservatoires.

6. Les dérogations et compensations prévues en faveur des intérêts socio-économiques

Diverses catégories de personnes sont susceptibles d'avoir des propriétés ou des intérêts dans les limites d'une aire marine protégée. Pour n'évoquer que les principales, on citera les propriétaires fonciers, les résidents, les marins pêcheurs professionnels et les commerçants locaux. Selon les situations sociales et juridiques propres à chaque pays et à chaque aire, ces intérêts locaux vont pouvoir être supprimés ou soumis à des restrictions multiples. La suppression, qui est évidemment la formule la plus favorable à la conservation de la nature, suppose pour ne pas être une spoliation inadmissible, une indemnisation. L'indemnisation va prendre la forme d'un achat amiable, d'une expropriation, ou d'une location de biens immobiliers privés. Elle peut aussi consister dans le rachat de concessions administratives. Enfin, on ajoutera la suppression d'autorisation administrative qui peut être accompagnée d'indemnité en espèces ou d'avantages matériels. Mais l'éradication des intérêts privés dans une aire protégée, si elle présente l'avantage de simplifier les problèmes, n'est pas toujours possible ni même souhaitable. Il faut donc prévoir la conciliation des mesures de conservation avec le maintien d'intérêts privés. Cette conciliation va comprendre des dérogations aux mesures de protection, des privilèges d'emplois et l'intéressement aux produits de l'aire.

Les dérogations aux mesures de protection visent tout d'abord la vie matérielle des résidents. On pourra prévoir, par exemple, la possibilité d'accéder en bateau à leur propriété ou de mouiller ou d'échouer leurs bateaux, les caréner, peindre et entretenir sur des emplacements réservés, ou encore l'accès en véhicule par terre. Dans le même ordre figurent les droits de cueillir les fruits ou de pêcher pour la consommation familiale sans qu'il y ait vente des produits. On peut aller plus loin et laisser subsister des droits de pêche professionnelle limités. Deux types de limitations sont concevables. Si l'on souhaite éteindre progressivement toute activité on peut laisser subsister des privilèges de pêche à titre viager. Au décès des titulaires de ces privilèges, il y aura extinction des droits. Si l'on estime que le maintien indéfini d'une activité de pêche contrôlée est compatible avec la protection de l'aire, on peut contingenter le nombre des bateaux de pêche, leur tonnage individuel et global et leur puissance. L'Administration délivre alors des licences susceptibles d'être transmises par cession entre vifs ou par héritage. Cette solution n'est qu'une application particulière d'une institution administrative déjà utilisée pour contrôler dans chaque commune le nombre des taxis ou celui des débits de boissons.

Au titre des compensations offertes aux intérêts privés on classera les priorités d'embauche dans les emplois créés par l'aire, qu'il s'agisse du recrutement des agents du service public de gardiennage et d'administration ou des postes offerts par les

activités touristico-hôtelières d'une aire protégée, mais il faut bien voir que cette solution ne présente pas forcément un très grand attrait. Il se peut en effet qu'il n'y ait pas localement les compétences, ni les capitaux nécessaires pour assumer la responsabilité d'une concession hôtelière qui sera donc accordée à des personnes de l'extérieur. Les résidents verront alors se créer des sources de revenus importants auxquelles ils n'auront point part, cependant qu'on ne leur offrira que des emplois subalternes. Cette situation risque de susciter des amertumes. C'est pourquoi il paraît préférable d'ajouter aux priorités d'embauche l'intéressement aux produits de l'aire protégée.

On peut concrètement concevoir que les concessions hôtelières et touristiques soient accordées à une société d'économie mixte dans laquelle les personnes ayant subi un amoindrissement de leurs droits du fait du classement de l'aire protégée se verront offrir de prendre des parts dans la proportion du dommage qu'elles ont subi. Une variante plus simple consiste à leur verser un pourcentage des recettes annuelles de l'aire protégée.

7. Les missions scientifiques dans les aires marines protégées

Il a été proposé plus haut d'associer étroitement les personnalités scientifiques à l'administration des aires marines protégées. On a supposé implicitement qu'elles représenteraient l'intérêt de la conservation de la nature au sein des organes de gestion et qu'elles y contrebalanceraient utilement l'expression des intérêts économiques, mais il ne faut pas pour autant accepter sans contrôle administratif toutes interventions dites scientifiques dans une aire protégée. Celles-ci peuvent d'abord présenter des dangers pour la conservation du milieu naturel que l'autorité administrative doit pouvoir apprécier. Ensuite, il convient de prendre garde que le pavillon de la science ne couvre pas des intentions commerciales, en particulier de fructueuses collectes de spécimens destinés à être vendus. On jugera donc utile de soumettre toute mission scientifique à une autorisation administrative. Cette autorisation peut être délivrée ad hoc ou découler d'un programme inscrit au plan de gestion de l'aire.

Dans tous les cas il conviendra qu'un responsable de la mission soit nommément désigné et que soient précisés: l'objet de la mission, les dates et lieux où elle sera effectuée, les personnels qui y participeront, les techniques ou matériels qui y seront employés, les échantillons ou sujets d'expérience susceptibles d'être prélevés ou manipulés et d'une manière générale toute opération de nature à porter atteinte directement ou indirectement au milieu protégé.

E. DISPOSITIONS PENALES APPLICABLES AUX AIRES PROTEGEES MARINES

Les dispositions pénales applicables aux aires protégées marines constituent, plus que toute autre, une matière déterminée par le droit pénal national propre à chaque pays concerné. Le premier problème concerne la constatation des infractions. Il est nécessaire qu'un nombre suffisant d'agents habilités selon la loi nationale à constater légalement les infractions assure la surveillance de l'aire. Ces agents peuvent appartenir aux forces de police générales, mais il convient également de donner les compétences nécessaires aux gardes ou autres personnels de l'aire. Par ailleurs, les agents habilités doivent avoir le pouvoir d'arraisonner les navires et embarcations ou d'arrêter tout véhicule, d'y procéder à des fouilles, de se faire ouvrir les sacs ou récipients personnels, de saisir à titre conservatoire les engins ou animaux dont l'introduction est interdite dans les limites de l'aire, les engins ou véhicules ayant servi à commettre une infraction, les animaux, végétaux ou minéraux, capturés ou collectés illégalement. Indépendamment de la définition par la loi des infractions et des sanctions correspondantes, se pose le problème des amendes transactionnelles. Dans le souci d'accélérer la perception des amendes, et de simplifier les procédures, on peut, comme cela se fait dans plusieurs législations, prévoir un versement de l'amende entre les mains de l'administration qui éviterait des poursuites pénales.

Inversement, on a fait remarquer que ce procédé comode aboutissait à diminuer l'impact psychologique de la sanction. Selon cette conception, il serait préférable pour assurer un caractère exemplaire à la répression, de traduire les contrevenants devant les tribunaux pénaux. En toute hypothèse, il est souhaitable qu'une partie du produit des amendes soit versé aux aires dans lesquelles les infractions ont été commises bien que cela puisse signifier une exception à la règle de l'universalité budgétaire.



1

2



3

4



ANNEXE I

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- BAUM, P. Création de parcs marins, Forum, Conseil de l'Europe no 3, 1978.
- BAUM, Aspects écologiques des zones protégées en milieu côtier et marin, Nice - Port-Cros 1979.
- BEURIER et LE MORVAN, Quelques réflexions sur le concept de parcs marins en droit français, Nice - Port-Cros, 1979.
- BJORKLUND, M., Achievements in Marine Conservation, Environmental Conservation, vol. 1, no 3, 1974.
- CREZE et JEGOU, Le parc marin outil de protection des milieux marins soumis à des activités économiques, Nice - Port-Cros, 1979.
- DORST, J., Parcs et réserves insulaires, 2e conférence mondiale sur les parcs nationaux, UICN, 1974, p. 298.
- DUPUY et KISS, Les parcs marins dans le cadre international, Nice - Port-Cros, 1979.
- DUPUY et KISS, La reconnaissance internationale des espaces protégés, IIIe colloque de la S.F.D.E., Nice, 1978.
- DU SAUSSAY, Ch., Les aires protégées transfrontalières, IIIe colloque de la S.F.D.E., Nice, 1978.
- DU SAUSSAY, Ch., Parcs et réserves marins dans quelques législations comparées, Nice - Port-Cros, 1979.
- EIDSVIK, H.K., Le public et la planification des parcs au Canada, Parks, vol. 3, no 1, 1978.
- GRINDLEY, J., The Establishment of the Sardinia Bay Marine Reserve, Eastern Cape Naturalist, no 54, 1974.
- HAMBRO, E., Some Notes on the Future of the Antarctic Treaty Collaboration, American Journal of International Law (1974), p. 217.
- HARROY, P., Parcs nationaux et parcs naturels, Nature and National Parks, vol. 14, no 54, déc. 1976.
- HOLT, J., Norwegian National Parks and Related Reserves in: Nelson 1978, p.471.
- IUCN no 35, Promotion of the Establishment of Marine Parks and Reserves in the Northern Indian Ocean, Teheran 1975 (1976).
- IUCN no 37, An International Conference on Marine Parks and Reserves, Tokyo 1975 (1976).
- IUCN, Categories, Objectives and Criteria for Protected Areas, Morges 1978.
- IUCN, Liste des Nations Unies des parcs nationaux et réserves équivalentes, Hayez, Bruxelles.

LAMBRECHTS, C., Les parcs marins dans le droit des Etats Unis, Nice - Port-Cros 1979.

MARCH, J., Marine Parks and Resources, Recreation and Research, Western geographical, vol. 3, 1970, p. 117 et s.

MARCH, J., Marine Parks, an Annotated Bibliography, Council of planning librarians, février 1971, Illinois.

Marine Park Center of Japan, Mai 1975.

Mc MICHAEL, Marine Parks, Parks and Wildlife, juin 1972.

NELSON, International Experience with National Parks and Related Reserves, geography publication series no 12, Waterloo, Ontario, Canada, 1978.

PRIEUR, AMSELEK, COHEN JONATHAN, Les mesures législatives prises ou à prendre par les Etats membres du Conseil de l'Europe pour la protection des côtes, Conseil de l'Europe, 1973.

PRIEUR, M., Recherche sur les principes juridiques relatifs aux parcs marins, Nice - Port-Cros, 1979.

RANDALL, J.E., Conservation in the Sea, a Survey of Marine Parks, Onyx, 1969.

RAY, C., Les réserves et parcs marins envisagés du point de vue écologique, 2e conférence mondiale sur les parcs nationaux, IUCN, 1974, p. 291.

RAY, C., A Preliminary Classification of Coastal and Marine Environments, Bull. Marine Parks, 1-1977.

ROBERT, A., Urgent need: a Global System of Marine Parks and Reserves, Parks, 1 (3), 1976.

ROBINSON, A., Planning Consideration for Preservation and Use of the National Seashores, Coastal Zone Management Journal, Vol. 5, no 1-2.

ROONEY, TALBOT, CLARK, Macquarie University, Center for Environmental Studies, Marine Reserves, the Development of Policy for Marine Reserves in Australia, 1978.

ROPER, Patrimoine culturel subaquatique, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire 1978.

S.F.D.E., 2e colloque de la S.F.D.E. sur la protection du littoral (P.P.S. Lyon 1979).

VISSER'T HOOFF, Les Nations Unies et la conservation des ressources de la mer, La Haye, 1958.

WALLIS, O., Establishing Underwater Parks Worldwide, Trans. N. amer. Wild. Nat. Res. Conf. 36, 1971.

BIBLIOGRAPHIE RELATIVE A LA MEDITERRANEE

Annuaire du parc maritime de Miramar, Trieste 1975.

BACCAR, H., Preliminary Report on a Survey of existing and potential Marine Parks and Resources in the Mediterranean Sea and its Surrounding Coast, Bull. Marine Park Resource, 1977.

BUSSANI, M., Istituzione e gestione del parco marino di Miramare, Zuaderni, Trieste no 12, 1977.

CARP, E., Marine Parks and Wetlands as Natural Reserves Important for the Ecological Balance of the Mediterranean Sea, Ocean Management (3), 1978.

Conférence sur les parcs marins en Méditerranée, Pacem in Maribus, Castellabate, Italie, 1973.

HISCOCK, Marine Parks in the Mediterranean, Marine Poll. Bull. 4 (10), 1973.

KISS, Ch.A., La Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, Revue juridique de l'environnement 1077, no 2, p.151.

KISS, Ch. A., La Convention de Barcelone, Annuaire français de droit international, 1976, p. 731.

OCDE, Etude pilote méditerranéenne concernant la lutte contre la dégradation et la pollution du milieu ambiant dues au développement du littoral, Paris 1975.

PAVAN, Montecristo, réserve naturelle, Ministère de l'agriculture, Collana Verde, 1976.

PORT-CROS, S.O.S. Vie Nature, Environnement, no 7, janvier 1977.

PRIEUR, M., Aspects juridiques de la protection des zones côtières dans le bassin méditerranéen, 2e stage européen sur l'écologie appliquée en Italie, Collana Verde, 39, 1976.

RENZONI, A., Marine Parks and Reserves in Italy, Environmental Conservation vol. 3, no. 2, 1976.

UNEP, Consultation d'experts sur les parcs marins et les zones humides dans la région méditerranéenne, Tunis, 12/14 janvier 1977.

Cerbère-Banyuls, La première réserve marine, Environnement et cadre de vie, juillet 1979, no 5, Paris.



7

5



ANNEXE II

LISTE DES REUNIONS ET CONFERENCES SUR LES PARCS MARINS

- 1ère conférence mondiale sur les parcs nationaux, Seattle 1962.
- 11ème congrès Pacific Science, Japon, 1966.
- 10ème Assemblée générale de l'U.I.C.N., New-Delhi, 1969.
- Symposium régional de conservation de la nature sur les récifs et lagons (Nouméa 1971).
- 12ème congrès Pacific Science, Australie, 1971.
- 11ème Assemblée générale de l'U.I.C.N., Banff, 1972.
- Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 1971.
- Conférence sur les parcs marins en Méditerranée, Castellabate, Italie 1973.
- Conférence centre-américaine sur l'aménagement des ressources naturelles et culturelles, Costa Rica, 1974.
- Conférence régionale sur un système coordonné de parcs et réserves en Afrique orientale, Tanzanie, 1974.
- Conférence sur les parcs du Pacifique sud, Nouvelle-Zélande, 1975.
- Conférence régionale sur les parcs marins et les réserves de l'océan Indien, de la mer rouge et du golfe Persique, Téhéran, Iran, 1975.
- Conférence internationale sur les parcs et réserves marins, Tokyo, Japon, 1975.
- 2ème symposium régional sur la conservation de la nature dans le Pacifique sud, Samoa, 1976.
- Consultation d'experts sur les parcs marins et les zones humides de la région méditerranéenne, UNEP, Tunis, 1977.
- Groupe d'experts sur les zones protégées en milieu littoral et marin, Conseil de l'Europe, la Marsiliana, Italie, 1978.
- Journées d'études sur le régime juridique des parcs marins, Nice/Port-Cros 28-29 mai 1979 (S.F.D.E. et Université de Nice).
- Session sur la cartographie des biocénoses marines, Conseil de l'Europe, Strasbourg, mai 1979.

