HAL
open science

Le parc naturel marin : outil de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral ?

Perrine Dumas

To cite this version:

Perrine Dumas. Le parc naturel marin : outil de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral ?. CIST2020 - Population, temps, territoires, Collège international des sciences territoriales (CIST), Nov 2020, Paris-Aubervilliers, France. pp.126-129. hal-03114114

HAL Id: hal-03114114

https://hal.science/hal-03114114v1

Submitted on 18 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le parc naturel marin : outil de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral ?[1]

AUTEURE
Perrine DUMAS

RÉSUMÉ
Le parc naturel marin (PNM) est un cadre territorial d'action publique créé en 2006 en vue de concilier les activités humaines maritimes avec l'objectif de préservation de la biodiversité. Treize ans après la création du premier PNM, cette communication vise à évaluer si l'objectif a été atteint par cette nouvelle forme de territorialisation de l'action publique. Il ressort de l'analyse qu'il est indéniablement un outil intéressant pour organiser une concertation entre acteurs publics et usagers de la mer. Néanmoins, la concertation ne suffisant pas toujours pour garantir une conciliation des activités humaines avec la protection du littoral, il convient de s'interroger sur les autres moyens dont il dispose. S'il n'est pas doté d'une compétence réglementaire, cette lacune est comblée par la possibilité qui lui est offerte d'exercer une compétence normative et opérationnelle, laquelle lui permet d'atteindre globalement l'objectif ambivalent de concilier les activités maritimes avec la protection de la biodiversité sur le littoral.

MOTS CLÉS
parc naturel marin, biodiversité, activités maritimes

ABSTRACT
The Marine Natural Park (NMC) is a territorial framework for public action created in 2006 with the aim of reconciling maritime human activities with the objective of preserving biodiversity. Thirteen years after the creation of the first NMC, this communication aims to assess whether the objective has been achieved by this new form of territorialisation of public action. The analysis shows that it is undeniably an interesting tool for organising consultation between public stakeholders and sea users. However, as consultation is not always sufficient to guarantee the reconciliation of human activities with coastal protection, it is necessary to consider the other means available to the NMC. While it does not have regulatory competence, this gap is filled by the possibility of exercising normative and operational competence, which enables it to achieve the ambivalent overall objective of reconciling maritime activities with the protection of coastal biodiversity.

KEYWORDS
Marine Natural Park, Biodiversity, Maritime activities

INTRODUCTION

Cette communication a pour objet d'analyser, d'un point de vue juridique, l'aire marine protégée que constitue un parc naturel marin (PNM) pour déterminer si la création de ce dispositif permet d'atteindre l'objectif d'un développement durable des territoires littoraux. Ce concept, qui s'avère dans nombre de cas « le véhicule de l'ambivalence de la norme juridique » (Van Lang, 2016), implique ici une conciliation d'activités humaines maritimes ancestrales (par exemple, la pêche) ou récentes (par exemple, le kitesurf ou les randonnées de plongée sous-marine), entre elles et avec le temps, plus ou moins long, de la préservation de la biodiversité. L'analyse de ce nouveau cadre territorial de l'action publique (Jolivet, 2019) s'inscrit dans la perspective retenue par le colloque d'une interrogation sur le lien population–temps–territoire. En effet, les neuf PNM relèvent de temporalités, de territorialités et d'acteurs différents : certains ont une existence ancienne, tandis que d'autres n'ont été créés que récemment ; leur taille et leurs écosystèmes, comme leurs systèmes de gouvernance, varient. La raison d'être de tout PNM est néanmoins la même : résoudre les « conflits d'usage » entre professionnels et/ou particuliers qui peuvent se développer sur le littoral, selon la manière dont les popu-

1 Cette communication s'inscrit dans la lignée des travaux menés dans le cadre du projet Fondation de France « Quels littoraux pour demain ? Inventaire et gestion des pratiques sportives et de loisirs sur les littoraux métropolitains français », sous la responsabilité scientifique de Ludovic Martel, LISA/Université de Corse. Pour une courte présentation de ce projet, voir Martel & Roux, 2016.

lations s'approprient cet espace, et concilier ces activités avec la protection, à long terme, de la biodiversité, dans un contexte où le changement climatique accélère le bouleversement des écosystèmes. Ainsi, treize ans après la création du premier PNM, l'évaluation de cette forme de territorialisation de l'action publique, sous l'angle d'une interrogation au sujet de son impact sur le « vivre-ensemble » et le partage de l'espace public vulnérable qu'est le littoral, renseigne sur l'articulation du triptyque temps–population–territoire.
Il sera montré que ce dispositif, créé par les autorités administratives centrales[2] et placé sous la tutelle d'un établissement public administratif, l'Office français de la biodiversité[3] (OFB), assure une concertation entre acteurs publics et usagers de la mer, destinée à favoriser la protection du littoral (1). Importante, la concertation peut néanmoins s'avérer insuffisante pour parvenir à la conciliation de l'objectif de protection du littoral avec certaines activités. Dès lors que les organes des PNM ne disposent pas d'une compétence réglementaire pour restreindre, le cas échéant, la liberté d'aller et venir ou celle d'exercer une activité économique, l'intérêt de l'outil « parc », par rapport à d'autres types de dispositifs juridiques, semble limité. Toutefois, le fait que les organes des PNM soient impliqués dans la « fabrique » et la mise en œuvre de réglementations leur permet de combler les lacunes liées à leur incompétence en matière réglementaire (2).

1. LA FONCTION DE CONCERTATION ENTRE ACTEURS PUBLICS ET USAGERS DE LA MER

Si la décision de créer un PNM est prise par l'État, cet outil a été conçu comme un « outil de concertation adapté à la gestion d'une aire maritime d'une superficie conséquente, soumise à de multiples conflits d'usage » (Assemblée nationale, 2015). Son système de gouvernance et les modalités d'élaboration du plan de gestion destiné à orienter son action en font un outil adéquat pour parvenir à organiser cette concertation.

1.1. Le système de gouvernance des PNM

Le PNM est parfois présenté comme une sorte de « parlement de la mer »[4]. Tout PNM comprend en effet un conseil de gestion, dont les membres ne sont cependant pas élus mais nommés par arrêté[5]. Le fait que ladite procédure puisse être menée à son terme témoigne, en soi, d'une volonté des acteurs publics et privés de former un agrégat : ainsi, le parc normand-breton reste, à ce jour, un « non-parc », la procédure de création n'ayant pas abouti faute d'une volonté des acteurs locaux. Le PNM d'Iroise n'a, quant à lui, pu voir le jour qu'au terme d'un processus long et révélateur des difficultés d'une gouvernance participative en matière de protection de l'environnement en présence d'usages spatiaux concurrents (Boncoeur *et al.*, 2007).
Chaque parc est composé « de représentants locaux de l'État de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents, du représentant du ou des parcs naturels régionaux intéressés, du représentant de l'organisme de gestion d'une aire marine protégée contiguë, de représentants d'organisations représentatives des professionnels, d'organisations d'usagers, d'associations de protection de l'environnement et de personnalités qualifiées »[3]. Leur nombre n'est pas déterminé avec précision, si bien que la composition du conseil de gestion varie d'un parc à l'autre[6]. Elle reflète le poids que chaque groupe d'intérêt a pesé lors des négociations ayant précédé l'adoption du décret de création du parc (Martel *et al.*, 2019). *In fine*, cette composition renseigne sur la « population » de chaque parc. Elle explique également les orientations de gestion adoptées par le décret de création de chaque parc, qui sont mises en œuvre par le « plan de gestion ».

1.2. La concertation lors de l'élaboration et la mise en œuvre du plan de gestion

Au-delà des trois missions communes à l'ensemble des parcs naturels marins (amélioration de la connaissance du milieu marin, préservation des écosystèmes marins, développement durable des activités maritimes), le plan de gestion adopté par chaque PNM doit décliner les orientations figurant dans le décret de création. Il fait l'objet d'une consultation du public[7] et est ensuite soumis à l'approbation de l'OFB[8]. Ses orientations révèlent la manière dont les représentants envisagent leur lien au territoire du parc et au grand public le fréquentant.

---

2 Art. R. 334-27 Code de l'environnement (C. env.).

3 Art. L. 334-4 C. env.

4 Voir www.aires-marines.fr/Les-aires-marines-protegees/Categories-d-aires-marines-protegees/Parc-naturel-marin

5 Art. R. 334-31 C. env.

6 Cette composition fait du parc un outil bien différent des réserves naturelles. Si elles sont également dotées d'un système de gouvernance, ce « comité consultatif » est composé à part égale de représentants de l'État, d'élus locaux, de représentants des propriétaires et des usagers, et de personnalités scientifiques qualifiées et de représentants d'associations agréées ayant pour principal objet la protection des espaces naturels.

7 Article 7 de la Charte de l'environnement.

8 Art. R. 334-33 C. env.

De nombreux acteurs sont impliqués dans sa mise en œuvre, qui s'inscrit dans la durée puisque le plan est révisé tous les quinze ans. Outre les agents du parc et donc de l'OFB, l'État, les collectivités territoriales sont tenus de veiller « à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent avec les orientations et les mesures du plan de gestion »[9]. Le plan de gestion de certains parcs identifie ainsi les acteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des différents principes d'actions retenus. Les listes de partenaires pressentis restent ouvertes et adaptables en fonction des évolutions du contexte local, des besoins et opportunités[10], et donc de la temporalité.

Le parc n'a toutefois pas vocation à se substituer aux acteurs dans leurs domaines de compétence. En particulier, au sein du périmètre d'un PNM, le préfet et le maire exercent leurs pouvoirs de police (spéciale ou générale) pour organiser, réglementer ou sécuriser les activités maritimes. Cette absence de compétence de police administrative ne les empêche néanmoins pas d'influer sur les modalités de conciliation de ces activités avec la protection de la biodiversité, conciliation qui reste toutefois opérée principalement par l'État.

2. LA COMPÉTENCE NORMATIVE ET OPÉRATIONNELLE

La compétence de proposition et de consultation reconnue au conseil de gestion d'un PNM lui permet d'exercer indirectement une fonction normative, tandis que la compétence répressive reconnue aux agents des PNM sous-tend l'exercice de fonctions opérationnelles.

2.1. La compétence de proposition et de consultation

Le conseil de gestion d'un PNM peut « proposer aux autorités de l'État compétentes en mer toute mesure nécessaire à la protection et à la gestion durable du parc naturel marin »[8]. Si elles décident de l'opportunité de ces mesures, elles sont tenues, à l'instar d'autres autorités, au respect de l'obligation de cohérence de leurs actions avec le plan de gestion[9].

L'influence des organes des parcs sur les autorités réglementaires est difficile à mesurer, dès lors que leur fonction de proposition et d'aide à la décision s'exerce principalement de façon informelle. Néanmoins, il est certain qu'elle n'est pas inexistante, qu'il s'agisse d'ailleurs d'élaborer ou, à l'inverse, d'éviter d'élaborer une mesure juridiquement contraignante. Dans le premier cas, elle est importante pour les autorités réglementaires, car le juge administratif prend en considération les constats des organes des PNM lorsqu'il contrôle la proportionnalité d'une mesure d'interdiction d'une activité récréative[11]. Dans le second cas, l'adoption par exemple d'une charte à caractère non contraignant, telle que celle du PNM d'Iroise[12], peut permettre d'influer sur le comportement d'usagers ou de professionnels de la mer en évitant les crispations liées à des mesures obligatoires.

Par ailleurs, la possibilité d'obtenir communication de tout document susceptible d'avoir des effets notamment sur la qualité du milieu permet au conseil de gestion des parcs d'être tenu informé des activités susceptibles de s'y dérouler. Elle lui permet aussi d'exercer la prérogative d'avis qui lui est reconnue de façon éclairée. En effet, il peut donner un avis sur les autorisations d'activités[13] et, lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un PNM (y compris si elle se déroule en dehors), cet avis est un avis conforme, sauf exceptions[14]. Si la plupart des avis rendus sont des avis simples, le fait que cette prérogative ait été supprimée après l'avis défavorable donné en octobre 2017 par le Parc des estuaires picards sur un projet éolien off-shore au Tréport, puis rétablie, témoigne de son importance. En effet, cette prérogative, couplée à la compétence de proposition et à l'obligation d'information, permet globalement de pallier l'absence de compétence réglementaire des organes des parcs dans l'exercice de leur mission de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral, et ce d'autant plus que les parcs sont dotés d'agents qui exercent une fonction répressive.

2.2. La compétence répressive

Les agents des PNM ont vocation à surveiller, en priorité, les activités en relation avec les finalités identifiées dans le plan de gestion. Néanmoins, ils peuvent être commissionnés par l'autorité administrative et asser-

9 Art. L. 334-5 C. env.

10 Voir, par exemple, le plan de gestion du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, dans sa version validée par le conseil de gestion du 13 avril 2018, p. 36 [en ligne : www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/plan_de_gestion_pnm_egmp.pdf].

11 Cour administrative d'appel, Nantes, 4e chambre, 7 décembre 2018 – n°17NT02656.

12 www.parc-marin-iroise.fr/Documentation/Charte-Natura-2000-de-bonnes-pratiques

13 Notamment celles visées à l'art. R. 331-50 C. env.

14 Décret n° 2018-565 du 2 juillet 2018 relatif aux attributions du conseil de gestion d'un parc naturel marin.

mentés pour rechercher et constater d'autres types d'infractions (Van Lang, 2014)[15]. Ils reçoivent l'appellation d' « inspecteurs de l'environnement »[16] (Leost, 2015) et travaillent en coopération avec d'autres autorités compétentes en matière de police administrative ou judiciaire, souvent dans le cadre d'un « plan de contrôle » élaboré en concertation.

La part que représente l'activité de surveillance et de contrôle dans l'activité des agents du service opérations varie selon les parcs, ce qui peut s'expliquer par la diversité de leurs cadres historiques et géographiques, mais également temporels, dès lors qu'à la naissance d'un parc l'action scientifique est prioritaire par rapport à l'action opérationnelle. Dans ceux où cette dernière est significative, elle est essentiellement dissuasive et tend plus à la sensibilisation qu'à la répression[17]. Cette mission de sensibilisation des usagers de la mer, qui ne relève pas uniquement des missions de contrôle mais peut, par exemple, impliquer l'organisation d'ateliers pédagogiques, est commune à l'ensemble des parcs, et particulièrement importante. Elle reflète bien l'esprit dans lequel leurs organes exercent les compétences qui leur sont reconnues.

CONCLUSION

L'analyse du PNM en tant que nouveau cadre de l'action publique montre d'abord que la création et la composition des organes du parc permettent d'identifier une « population » mue par une volonté de se concerter pour parvenir à concilier les activités maritimes avec la protection du littoral, dans un cadre qui permet de prendre en considération diverses temporalités liées, par exemple à l'émergence de nouvelles pratiques ou à des bouleversements des écosystèmes. Ensuite, malgré les faibles moyens juridiques mis à sa disposition, il a pu être constaté qu'il est un outil de conciliation des diverses activités marines entre elles et avec la protection du littoral. Le système de gouvernance et les compétences reconnues aux organes des parcs, l'utilisation de la *soft law* plutôt que le recours à des réglementations contraignantes, l'accent mis sur la prévention et la sensibilisation plutôt que sur la répression, sont les clés de la réussite du « vivre-ensemble » des usagers de la mer. Les résultats obtenus sont difficiles à évaluer tant la conciliation reste informelle, et parfois récente, et la protection liée à l'existence d'autres types d'aires marines protégées à l'intérieur d'un PNM. Les PNM restent largement inconnus du « grand public » du fait de leur faible visibilité globale, liée à leur fréquente absence de signalisation et à une médiatisation et une communication limitées. La méconnaissance générale de ce cadre de l'action publique ne doit toutefois pas être regrettée. En effet, elle peut permettre d'éviter une hyperfréquentation de sites naturels sensibles, comme dans les réserves naturelles de Corse, qui est susceptible de nuire à la biodiversité et d'aller à l'encontre de leurs objectifs.

RÉFÉRENCES

Assemblée nationale, 2015, *Rapport n° 2347 relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins*, 22 novembre 2015 [en ligne : www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2687.pdf].

Boncœur J., Noël J.-F., Sabourin A., Tsang King Sang J., 2007, « La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ? », *Mondes en développement*, n° 138, p. 77-92.

Jolivet S., 2020, « Parcs nationaux, régionaux et marins », *JCl. Environnement et d*éveloppement durable, Fascicule n° 4530.

Léost R., 2015, « Les inspecteurs de l'environnement : d'importants pouvoirs d'enquête et d'investigation », *AJ pénal*, n° 3, p. 121-125.

Martel L., Roux F., 2016, « Espaces gestionnaires et pratiques sportives littorales », *Juris tourisme*, n° 191, p. 27-28.

Martel L., Sébileau A., Jouve J., 2019, « Les légitimités politiques à l'épreuve des aires marines protégées. Le cas des usages récréatifs de la nature et de leurs représentants », *in* L. Martel et A. Sébileau (dir.), *Les « sports de nature » comme actions publiques. Regards croisés d'experts et d'analystes*, Voiron, PUS, p. 192-223.

Van Lang A., 2014, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial « Le droit répressif : quelles perspectives pour le droit de l'environnement ? », p. 33-46.

Van Lang A., 2016, « La loi Biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée », *AJDA*, n° 44, p. 2492-2498.

L'AUTEURE

Perrine Dumas
Université de Corse — LISA & CUREJ
dumas@univ-corse.fr

15 Art. L. 334-2-1 C. env.

16 Art. L. 172-1 C. env.

17 Voir par exemple le rapport d'activités du PNM d'Iroise, 2018, p. 23 [en ligne : fr.calameo.com/read/00350294807b3b498f640?page=1].