

LE PAYSAGE SOUS-MARIN A L'EPREUVE DU DROIT

Jean-Pierre BEURIER

Professeur Emérite à l'Université de Nantes

Le paysage peut être défini comme « ce que l'on voit du pays », il s'agit d'une étendue spatiale présentant une vue d'ensemble. Ce paysage est défini en fonction de la perception que l'homme en a. Il représente la vision anthropique du monde extérieur¹. Au cours du XX^e siècle, le paysage a été indirectement pris en compte par le droit du fait de la protection des sites, il faudra attendre la fin du XX^e siècle pour que le paysage soit pris en compte expressément par le législateur. Ainsi la loi française du 2 mai 1930 sur la protection des sites et les monuments naturels va donner le ton : le droit doit protéger le site remarquable contre toute forme de destruction volontaire ou non, du fait de son caractère artistique, historique, scientifique, légendaire, ou pittoresque. L'une des principales contraintes du site ainsi classé est qu'on ne peut pas modifier l'aspect de celui-ci, ni en détériorer le caractère par de la publicité ou des installations de camping. Outre la préservation du site en lui-même, il apparaît clairement que la loi protège la vue que l'on a de celui-ci en imposant des interdictions en matière d'urbanisme. Il s'agit bien de préserver également le paysage dans lequel s'inscrit ce site. Le droit international va à son tour s'emparer plus directement de la question : le 12 octobre 1940 était signée à Washington la convention sur la protection de la faune et de la flore et des beautés panoramiques de l'Amérique. Cette convention crée des espaces protégés où la faune, la flore et les « monuments naturels » sont protégés et toute forme de commerce réglementée (art. 2), mais prévoit également qu'en dehors de ces zones il est possible d'adopter des règlements afin de protéger la faune, la flore et les paysages, les formations géologiques et des objets naturels ayant une valeur esthétique, historique ou scientifique (art. 5). Ici le droit prend directement en compte la notion de paysage et cherche à éviter sa dégradation. Il en va de même pour la convention de Paris du 16 novembre 1972 sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel qui reconnaît comme patrimoine naturel mondial des monuments naturels (formations physiques et biologiques, sites ou zones naturelles) ayant une valeur universelle d'un point de vue esthétique ou scientifique. C'est cette valeur qui, avec la beauté naturelle des sites, doit être transmise aux générations futures (art. 2). Même si le terme de paysage n'est pas utilisé dans le texte de la convention, on comprend que la qualité visuelle du site fait partie intrinsèque du « patrimoine naturel ».

Des conventions plus récentes sont plus explicites et prennent en compte dans les obligations des Etats parties la protection des paysages (convention d'Apia 12 juin 1976 sur la protection de la nature dans le Pacifique Sud, convention de Bruxelles du 8 juin 1982 sur la conservation de la nature et la protection des paysages dans le Benelux. La convention relative à la protection des Alpes signée à Salzbourg le 7 novembre 1991 va plus loin, non seulement elle prévoit expressément la protection des paysages mais encore leur restauration si nécessaire

¹ Beurier JP. « Les paysages sous-marins et le droit », in *Le patrimoine culturel et la mer*, Cornu M. et Fromageau J., *Aspects juridiques et institutionnels*, tome 1, Editions L'Harmattan, 2002, p. 85. La présente communication constitue la suite de cette première approche du concept de paysage sous-marin, et a fait l'objet d'une publication par l'Agence des Aires Marines Protégées en 2012.

La convention emploie l'expression peu juridique et subjective de « beauté de la nature et des paysages » (art. 2 al f) pour imposer la conservation, la promotion, l'entretien de ceux-ci du fait de leur caractère esthétique, mais aussi du fait qu'ils ont été façonnés par l'homme.

En droit interne français, l'entrée en vigueur d'un texte spécifique sur le paysage, date de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et au niveau européen, de la convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe adoptée à Florence le 20 octobre 2000. Tous ces textes incluant implicitement ou explicitement la protection des paysages ont été pensés et construits par des terriens pour des territoires terrestres. Puisque aujourd'hui le paysage est sans aucun doute objet de droit, il convient d'étudier maintenant si l'application de ces textes peut être étendue aux territoires maritimes, voire marins, sous souveraineté ou juridiction de l'Etat. Les paysages constitués par les territoires immergés sont-ils susceptibles d'être pris en compte par le droit et, si oui, quel régime juridique peut-on leur appliquer afin de les préserver, voire de les restaurer et de les transmettre aux générations futures.

C'est pourquoi nous verrons dans une première partie : le paysage sous-marin pris en compte par le droit, puis dans une seconde le paysage sous-marin géré par le droit.

I LE PAYSAGE SOUS-MARIN PRIS EN COMPTE PAR LE DROIT

Nous avons vu (Beurier, 2002) que les paysages sous-marins existent et sont extrêmement diversifiés, principalement situés dans la zone infralittorale où huit principaux types ont été recensés² à portée de la plongée hyperbare à l'air, auxquels il faut ajouter les épaves et les récifs artificiels. Au large, on peut identifier les falaises et canyons du talus continental, les monts sous-marins, les sources hydrothermales, les fonds durs à coraux froids. Enfin, au-delà des cercles polaires on peut identifier les paysages éphémères de glace, et les reliefs sous glacières. Certes un paysage suppose d'embrasser du regard une vue panoramique, ce qui dans le monde sous-marin est impossible du fait de la plus ou moins grande turbidité de l'eau. Cependant le plongeur ou le sous marinier civil peut fort bien découvrir progressivement le paysage au fur et à mesure de sa progression³. Au plan juridique aucun texte ne prend en compte le paysage sous-marin en temps que tel, dès lors il nous faut raisonner par analogie et rechercher l'intention du législateur ou des plénipotentiaires.

A) Une définition ambiguë

On dispose aujourd'hui de textes en vigueur sur la protection des paysages aussi bien en droit international, qu'en droit communautaire ou en droit interne. Ceux-ci ont été pensés pour des paysages terrestres, une transposition des critères est-elle possible sans dénaturer le contenu des textes ?

En ce qui concerne les paysages de la zone infralittorale, ils se trouvent tous inclus dans les eaux intérieures ou éventuellement dans la mer territoriale de l'Etat riverain, donc dans des zones où l'Etat exerce sa souveraineté. Il dispose de toutes les compétences pour imposer des règles de conservation, protection, restauration et mise en valeur des sites. Un paysage sous-marin remarquable sera constitué par un espace de qualité écologique élevé et à forte biodiversité, il pourra donc entrer dans la définition du « patrimoine naturel national » de la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du

² Musard O., Feuille d'Ulve n° 8 décembre 1997, p. 3 : substrat meuble, sable et herbiers, surplomb rocheux, grottes et arches, tombant, éboulis, faille, roche d'éstran.

³ Sur l'ensemble de l'approche des paysages sous-marins voir : Musard O., « A la découverte des paysages sous-marins », conférence 2° salon de la plongée sous-marine, Paris, 10 mars 2000.

milieu naturel de l'Europe. La convention oblige les Etats à « maintenir ce patrimoine à un niveau de protection correspondant aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles...en tenant compte des exigences récréationnelles » (art. 2). La convention UNESCO de 1972, nous avons vu, prévoit également d'identifier les éléments du patrimoine mondial et oblige les Etats à prendre des mesures de protection (art. 3). La convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 impose aux Etats parties l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin (art. 192), c'est-à-dire aussi bien maintenir l'état des stocks vivants que d'empêcher la dégradation du milieu. Quant à la convention européenne du paysage de Florence du 20 octobre 2000 elle reconnaît l'importance de la préservation des paysages pour la qualité de vie des populations comme pour les cultures locales ainsi que la protection des écosystèmes. Il s'agit de promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages et d'organiser une coopération européenne dans ce domaine⁴. Ainsi la convention de Florence rend indissociable la protection des valeurs esthétiques, culturelles et écologiques.

En droit communautaire, le 6^o Programme d'action (période 2001/2010) avait prévu expressément parmi les priorités de protéger, conserver et restaurer les paysages. Déjà la directive « habitats » du 21 mai 1992 qui cherchait à favoriser le maintien de la biodiversité contribuait à la protection des paysages par la mise en place d'un réseau d'espaces protégés (Natura 2000) or le 6^o Programme a étendu le réseau aux habitats marins et au littoral. Cette remarquable directive vise expressément le lien entre paysage et biodiversité (art. 3 et 10) mais ne mentionne que les éléments émergés de la nature, de plus précise que ces dispositions ne sont pas obligatoires. La directive 2008/56/CE du parlement et du Conseil du 17 juin 2008 établie un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (stratégie pour le milieu marin) (JOUE L 164/19 du 25 juin), cherche à restaurer un bon état écologique du milieu marin, enrayer la perte de diversité biologique et assurer la capacité des écosystèmes marins à fournir des biens et des services. La directive exhorte les Etats à doter leurs eaux de zones spéciales de conservation, de zones de protection spéciales ou de zones marines protégées. De plus les stratégies s'appliquent à la gestion des activités humaines qui doivent être maintenues à des niveaux compatibles avec la réalisation du bon état écologique du milieu (art.1^o). Le champ d'application de la directive comprend la colonne d'eau, le sol et le sous-sol jusqu'à la limite externe de la mer territoriale des riverains. La lutte contre les dégradations a pour objectif de pérenniser les activités économiques y compris le tourisme mais encore de préserver les valeurs d'agrément et de loisirs du milieu. (art.3).

La loi française n'est pas en reste, en effet l'article 1^o de la loi du 10 juillet 1976 précise que les paysages sont d'intérêt général, la loi du 2 février 1995 indique dans son article 30 que sera dressé un inventaire départemental du patrimoine naturel destiné à recenser les sites, les paysages et les milieux naturels. Quant à la loi « littoral » du 3 janvier 1986 elle aborde directement la préservation des paysages remarquables (art. L 321-1 du code de l'environnement). Certes, là encore la loi vise les aspects émergés du littoral en précisant d'ailleurs les îlots inhabités, les caps, et les rias, mais également les récifs coralliens. C'est surtout la loi 93/24 du 8 janvier (modifiée et incorporée aux codes rural, de l'urbanisme et de l'environnement) concernant la protection et la mise en valeur des paysages qui retient l'attention. Elle complète la loi « montagne » et la loi « littoral ». Elle ne donne pas de définition du paysage, elle a essentiellement pour but la protection mais aussi la gestion et la mise en valeur des paysages. Son arrêté d'application du 11 avril 1994 fixe des directives paysagères et indique les principes et orientations de gestion de ceux-ci. Un second arrêté d'application du 8 décembre 2000 crée un Conseil national du paysage ayant pour rôle de

⁴ Prieur M. et al. « Paysage et développement durable : les enjeux de la convention européenne du paysage » Ed° du Conseil de l'Europe, 2006, 229 p.

suggérer des mesures destinées à améliorer la qualité des paysages. Il s'agit essentiellement d'une loi d'aménagement et d'urbanisme, L'article 18 prévoit une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral mais elle ne concerne pas directement notre sujet. On peut noter que la loi paysage ignore totalement la biodiversité, pour s'attacher principalement à l'urbanisme. L'état du droit positif reste donc ambigu sur le champ d'application de la définition du paysage, sans pour autant écarter expressément les territoires marins.

B) Un contenu compatible

On comprend que les différents niveaux de droit intègrent le concept de paysage terrestre et indiquent les mesures destinées à protéger cet élément du patrimoine contre les dégradations dans un contexte de propriétés privées et d'aménagements d'urbanisme d'où le monde sous-marin est exclu.

Cependant la rédaction des principaux textes est souvent large et imprécise laissant place à une extrapolation permettant d'inclure le milieu marin. . Ainsi la convention européenne sur le paysage est-elle transposable au milieu marin? Les termes du préambule sont très généraux : le paysage est « d'intérêt général », il est une composante du « patrimoine naturel », ce nouvel instrument est consacré à « tous les paysages européens ». L'article 1 désigne comme paysage « une partie de territoire » et l'article 2 dispose que le texte s'applique à tout le territoire des parties et inclus les « espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes » qu'il s'agisse de paysages remarquables ou quotidiens. De plus (art. 5) le paysage est une expression du « patrimoine des populations fondant leur identité ». C'est pourquoi les Parties doivent identifier les paysages sur l' « ensemble de leur territoire ». Ainsi rien dans le texte ne s'oppose à ce que le territoire sous-marin d'un Etat puisse rentrer dans le champ d'application de la convention. Certes c'est par abus de langage que le texte parle « d'eaux intérieures » au lieu d'employer le terme « d'eaux continentales » et les espaces maritimes sont ceux de la surface dans l'esprit des rédacteurs, mais rien ne s'oppose à ce que le fond de la mer soit pris en compte puisqu'il fait partie intégrante du territoire.

En ce qui concerne le droit communautaire, la directive de 2008 (stratégie pour le milieu marin) définit dans son annexe I comme descripteur du bon état écologique, le niveau d'intégrité des fonds marins garantissant le bon fonctionnement des écosystèmes qui doit être préservé et considère la topographie et la bathymétrie des fonds comme des caractéristiques physiques à conserver, ainsi que tous les types d'habitats. Certes, le terme de paysage n'est pas expressément employé dans la directive, mais ces caractéristiques constituent les éléments clé d'un paysage sous-marin.

Pour ce qui est de la loi française, le code de l'environnement prévoit (art. L 322-1) que le conservatoire de l'espace littoral et de rivages lacustres : « afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, peut...exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié ». Quant à la loi littoral, elle ne vise pas nommément le milieu marin, mais comprend dans le « littoral » les éléments maritimes émergés (îlots, caps, rias) mais aussi les récifs coralliens, or ceux-ci par hypothèse sont immergés. De plus la loi « paysages » est destinée à compléter, entre autres, la loi « littoral », dès lors c'est par un faisceau d'indices que l'on peut prétendre que bien que le relief sous-marin n'ait pas été expressément prévu dans les dispositions protégeant les paysages, on peut sans crainte du contresens dire que rien ne s'oppose à ce que les dispositions du droit en vigueur puisse s'appliquer, si besoin est, à la zone infralittorale, d'autant que le maintien de la qualité des

paysages contribue à l'édification de corridors écologiques⁵ soutenus par le Conseil de l'Europe.

II LE PAYSAGE SOUS-MARIN GÉRÉ PAR LE DROIT

Si rien ne s'oppose à ce que le droit protégeant les paysages s'applique au relief sous-marin, il reste à déterminer comment sera gérée cette protection. Ceci nous amène à qualifier tout d'abord la nature juridique du territoire visé et ensuite en déduire le régime juridique qui s'appliquera à celui-ci. Il s'agit tout d'abord, en France, du sol et du sous-sol des eaux intérieures et de la mer territoriale qui constituent une partie de la consistance du domaine public maritime naturel ; ensuite d'espaces remarquable situés au-delà, soit sur le sol de la zone économique exclusive, soit sur le plateau continental où le riverain exerce des compétences économiques exclusives. Enfin au regard de la CMB, ce territoire comprend le sol de la zone internationale, patrimoine commun de l'humanité, gérés par l'Autorité Internationale des Grands Fonds Marins.

A) Des territoires particuliers

- 1) Pour les zones sous souveraineté (eaux intérieures et mer territoriale), le sol et le sous-sol sont incorporés au domaine public maritime naturel et sont en conséquence imprescriptibles, inaliénables et libre d'accès au public à titre gratuit si l'espace dont s'agit n'est pas affecté à un service public. Bien que l'espace soit incorporé au territoire des communes riveraines (arrêt du Conseil d'Etat commune de Saint-Quay-Portrieux, 1983), c'est l'Etat qui gère directement son domaine non affecté. Le DPM n'est pas soustrait pour autant à l'application des règles générales en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement, c'est pourquoi les décisions d'utilisation du DPM tiennent compte des impératifs de préservation des sites et des paysages du littoral et des ressources biologiques (c. de l'env. art. L 321-5). La politique spécifique d'aménagement et de protection du littoral a pour objet, entre autres, la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine (c. de l'env. art. L 321-1, 2°). Ainsi même si l'Etat cherche à gérer le DPM au mieux de ses intérêts économiques (culture marines, plaisance, ports, extractions de matériaux, production d'énergie) l'objectif de préservation d'un milieu naturel reste essentiel. Du reste la concession d'endiguage est devenue l'exception (décret du 29 juin 1979) et ne peut jamais être à l'origine d'une transmission de propriété.
- 2) Les zones sous juridiction (zone économique, plateau continental au-delà de 200 milles) le sol et le sous-sol n'appartiennent pas à l'Etat riverain qui n'y exerce que des compétences économiques. Ceci veut dire qu'il a l'exclusivité de l'exploration, de l'exploitation et de la gestion des ressources naturelles (vivantes ou non vivantes en ce qui concerne la ZEE ; non vivantes et vivantes mais en contact physique permanent avec le sol pour ce qui est du plateau continental). Cette exclusivité est très étendue puisqu'elle concerne également la préservation et la protection de ces espaces. Dès lors si le côtier ne peut s'opposer à la liberté de navigation et de survol, il peut en limiter l'usage dans certaines parties de leur étendue particulièrement fragiles, après approbation de l'OMI (CMB art. 211, § 6). Dans tous les cas il peut lutter contre toute forme de pollution ou de destruction qui porterait atteinte à ses ressources afin

⁵ Stein J. « Ecologie du paysage et réseau écologique : identique ou différent ? », Aménagement du territoire européen, n° 66, Conseil de l'Europe, 2003, p. 115.

d'assurer la protection et la préservation du milieu marin (CMB art. 56, 1, b, iii). L'Etat revendiquant est tenu de publier les limites de ces zones particulières et il doit indiquer à l'OMI les lois et règlements supplémentaires visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution. Ces règles doivent correspondre aux normes internationales généralement acceptées.

- 3) La zone internationale es grands fonds marins située sous la haute mer fait l'objet d'un régime particulier car la zone est déclarée « patrimoine commun de l'humanité » (art. 136 de la CMB), les activités économiques y sont exercées par l'intermédiaire de l'Autorité Internationale dont le Conseil est compétent pour délivrer des titres miniers. Les Etats ou les entités économiques autorisés par celui-ci doivent prendre les mesures nécessaires pour protéger efficacement le milieu marin. L'Autorité adopte des règles pour faire face aux risques qui menacent ou perturbent l'équilibre écologique et de prévenir les dommages à la faune et à la flore (CMB art. 145).
- 4) L'épave de quelque nature qu'elle soit présente un cas particulier quel que soit la nature de l'espace où elle gît. Dans les zones sous souveraineté, celle-ci est protégée par le droit interne de l'Etat souverain qui le plus souvent fait une distinction entre l'épave moderne et l'épave à caractère historique d'une part et d'autre part entre l'épave de navire civil et l'épave de navire d'Etat. Dans tous les cas l'épave a un propriétaire dont les intérêts sont protégés par le droit mais qui peut être mis en demeure de renflouer celle-ci ou de la déplacer si elle présente un danger pour la navigation ou pour l'environnement. L'épave représente un paysage particulier mélangeant caractère artificiel et naturel. L'épave-paysage peut faire l'objet de mesures de protection de la part de l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve. Au-delà des zones de souveraineté, seule l'épave à caractère historique fait l'objet de mesures de protection par la convention UNESCO de 2000 (non en vigueur) mais dans le seul but d'éviter le pillage. Au delà des limites de la souveraineté, les épaves modernes ne font l'objet de règles particulières de protection que si elles sont assimilées à des sépultures (Titanic, U171 par exemple).

B) Des normes de protection spécifiques

Le droit en vigueur ayant été pensé pour des paysages terrestres, les premières mesures spécifiques de protection concernent l'urbanisme. Ainsi la loi 94/112 du 9 février 1994 modifiant la loi du 8 janvier 1993 crée des directives paysagères et impose la prise en compte des paysages dans les plans d'urbanisme. Ce texte impose une méthodologie pour l'identification et la typologie des paysages conduisant à l'édification de plans de paysages. La circulaire 95/23 du 15 mars 1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages cherche à orienter une politique du paysage entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce type de projet peut faire l'objet d'une charte paysagère et aboutir à la signature d'un contrat pour le paysage. Ces contrats supposent des études préalables, un diagnostic, et la rédaction d'un projet (circulaire 95/24 du 21 mars 1995). Ces mesures prouvent que la qualité des paysages est reconnue comme un élément essentiel de la valorisation des territoires. On peut imaginer que la sauvegarde des paysages sous-marins puisse passer par un inventaire des sites les plus remarquables au plan esthétique, mais aussi scientifique voire historique .ou pittoresque. Le classement d'un site situé sur le domaine de l'Etat s'opère alors par arrêté du ministre chargé de sites (C. de l'env. art. L 341-4). Les nouvelles dispositions législatives offrent aux décideurs de nouveaux outils permettant de protéger les paysages sous-marins.

1) La loi 2006-436 du 14 avril 2006 (JO du 15) relative aux parcs naturels reconnaît que le paysage peut être un critère de création d'un parc (c. de l'env. art. L 331-1). Elle instaure dans son chapitre IV les parcs naturels marins. Le texte codifié est intégré au code de l'environnement. Ce nouveau type de parcs est créé dans les eaux sous souveraineté et même sous juridiction de l'Etat (c.de l'env. L 334-3). Le code précise (art. L 334-7) que toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre du parc, ou de nature à compromettre son usage, constitue une contravention de grande voirie. Il s'agit pour le législateur de contribuer à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international (art. L 334-1). Le but est principalement de maintenir la biodiversité marine et côtière. Les activités altérant le milieu marin sont soumises à autorisation et peuvent être interdites. Le chapitre IV de la loi, paradoxalement, n'intègre pas expressément la protection des paysages marins et le décret d'application du 16 octobre 2006 n'a pas comblé ce vide. Il faudra attendre l'arrêté du 23 février 2007 portant sur les principes généraux des parcs naturels pour que le paysage soit reconnu comme un élément de la biodiversité⁶.

2) Les réserves naturelles sont plus anciennes, leur régime a été fixé par le chapitre III de la loi du 10 juillet 1976 (76-629) sur la protection de la nature. La création d'une réserve naturelle est soumise à la procédure lourde d'un décret en Conseil d'Etat car il s'agit de préserver un milieu d'intérêt national. Sont principalement visés par cet outil juridique la faune, la flore ou le patrimoine géologique, mais à travers la « protection des milieux naturels » (c. de l'env. art. L332-2) on peut aisément inclure la qualité esthétique ou scientifique d'un paysage. Ceci est parfaitement illustré par les premières réserves naturelles marines de France (Cerbère-Banyuls 1974 et Scandola 1975) où au cœur de ces réserves les falaises à gorgones, les cavités à corail rouge, les tombant à hydraires, éponges et tuniciers constituent avec la faune vagile gravitant autour des paysages somptueux. Il en va de même pour toutes les autres réserves naturelles marines qui ont été constituées ultérieurement (Lavezzi, Cerbicales en Corse, La Caravelle en Martinique, récif d'Entrecasteaux en Nouvelle Calédonie). L'intérêt de la mesure est que ce territoire une fois classé en réserve ne peut plus être détruit ou modifié dans son état ou son aspect (L 332-9). Cette dernière disposition montre bien que le paysage fait partie des éléments protégés. Les réserves naturelles dont les dispositions sont très restrictives ont donné à terme d'excellents résultats et ont même aidé à la restauration des milieux et donc des paysages. Mais le code de l'environnement est muet sur l'importance de l'intégrité des paysages de la réserve, c'est paradoxalement le code de l'urbanisme qui se montre plus avant-gardiste en associant le maintien des équilibres biologiques et la protection des paysages remarquables du littoral (c.de l'urb. Art. R 146-1).

3) L'arrêté de protection des biotopes (c. rural art. R 211-12) issu du décret du 25 novembre 1977, est un outil beaucoup moins contraignant, moins efficace également, mais cependant utile car beaucoup plus léger à créer. Il s'agit de protéger un biotope nécessaire à la préservation d'une espèce menacée de disparition. Sur le domaine public maritime, ces arrêtés sont de la compétence du ministre chargé des pêches maritimes. Des mesures de restriction d'usage peuvent être prises par l'autorité compétente après avis de la commission de la nature des paysages et des sites (c. de l'env. art. R 411- 15 à 17). L'arrêté de biotopes ne touche que de manière indirecte les

⁶ Prieur M., « Paysage et biodiversité », RJE, 2008, p. 189 S.

paysages et les mesures peuvent même ne pas concerner la vision que l'on a de l'espace concerné, cependant dans la plupart des cas, le paysage sera préservé par les mesures tendant à protéger le biotope d'une espèce particulière.

- 4) Les zones « Natura 2000 » de la directive « Habitats » 92/43 du 21 mai 1992, sont destinées à contribuer à la conservation des habitats naturels et la biodiversité. L'Union européenne a sélectionné des habitats naturels prioritaires terrestres ou aquatiques. L'objectif est d'établir un réseau européen d'espaces protégés tenant compte de la vulnérabilité des espaces et des espèces. C'est pourquoi les Etats membres doivent désigner des zones d'importance communautaires. Une fois les zones désignées, les Etats prennent les mesures nécessaires afin d'assurer la protection des zones spéciales. Il s'agit principalement de protéger les espèces sensibles et leur habitat, mais là encore protéger les habitats contribue au maintien des paysages correspondant à des biotopes particuliers.
- 5) Les aires marines protégées sont, elles aussi instaurées pour protéger la faune, la flore et les biotopes particulièrement remarquables. Il s'agit d'espaces délimités en mer dans lesquels des objectifs de protection à long terme ont été fixés. Ces espaces font l'objet d'un suivi scientifique contrôlant l'application d'un programme d'action, d'une réglementation ou tout au moins d'un code de bonne conduite. Il s'agit principalement de protéger la biodiversité et les habitats, mais aussi de protéger des espèces rares ou de restaurer un milieu ou des ressources halieutiques. L'AMP ne désigne pas une nature juridique particulière à la mesure de protection, encore moins un régime juridique. Toute solution considérée comme efficace peut-être retenue par l'Etat territorialement compétent ou par les Etats concernés s'il s'agit de mesures prises par voie d'accord au-delà des zones sous juridiction. Les Etats créant des AMP les regroupent en réseaux afin de chercher une cohérence et une complémentarité de ces mesures de protection. L'UICN a fixé 6 catégories d'AMP (dont les paysages en catégorie V) en fonction des objectifs poursuivis. On comprend mal ce choix comme si dans les autres catégories le paysage ne faisait pas l'objet de protection. L'Agenda 21 avait généralisé le concept en proposant de protéger et restaurer les habitats vitaux (chap. 17 A, h) et inciter les Etats à identifier des écosystèmes marins à forte biodiversité afin de désigner des zones protégées (chap. 17- 85). Cette idée fut reprise par de nombreuses conventions régionales (OSPAR 92 ; Barcelone, protocole GIZC de 2008) ou existait déjà de façon embryonnaire (Lima, protocole AMP de 1989). Cependant aucun de ces textes ne parlait de paysages avant le protocole diversité biologique et paysagère de la convention d'Antigua (Pacifique Nord-Est) de juin 2002. Cependant de nombreux textes non contraignants faisaient le lien entre AMP et paysages, ainsi le plan d'action UICN, CMAP-marin de 2006⁷ : (5^o catégorie d'AMP= paysage terrestre et marin protégé : développer les initiatives sur les paysages marins) ; ainsi la résolution de l'AG des Nations unies de 2010⁸ (projet relatif au paysage marin du Pacifique tropical oriental de la Micronésie ; ou encore le rapport du Secrétaire Général de 2007⁹ (les outils de gestion par zones protégées peuvent avoir des objectifs divers comme ...la protection de « beaux paysages marins ») ; ou enfin le rapport du SG de 2002¹⁰ (les zones marines protégées peuvent être établies pour la protection...de « beaux paysages marins »).

⁷ www.iucn.org/themes/wcpa/biome/marine/programme

⁸ A/ 64/L.18 – A/RES/64/71 du 12 mars 2010 § 157.

⁹ « Les océans et le droit de la mer » A/62/66/Add 2 du 10 septembre 2007.p. 36

¹⁰ « Les océans et le droit de la mer » A/ 57/ 57 du 7 mars 2002 p. 84

Qu'il s'agisse d'outils de gestion issus du droit international ou du droit interne, il convient de protéger ces écosystèmes fragiles par des mesures contraignantes afin d'éviter les dégradations d'origine anthropique. Toutes les mesures visant à lutter contre les pollutions et surtout les pollutions telluriques sont nécessaires comme celles visant à restreindre l'usage de certains arts pêchants (chaluts ou filets de fond sur les fonds durs à coraux, sur les herbiers, sur les accores des monts sous-marins etc...). Cependant ces mesures indispensables ne sauraient suffire, il convient également dans la zone infralittorale d'aménager les espaces ouverts à la plongée subaquatique de loisirs. Les sites les plus remarquables sont malades de leurs succès (Shadwan en Egypte ; Les Médès en Espagne ; la « réserve Pigeon » en Guadeloupe ; le « Donator » sur la côte varoise, etc...). Non seulement il convient d'aménager les mouillages, de sélectionner les plongeurs, de fixer des règles d'encadrement¹¹ et de fréquentation, de limiter les navires sur zone, mais encore d'imposer aux opérateurs commerciaux des chartes de bonne conduite (Musard 2009) assorties d'interdictions adaptées au cas d'espèce et de sanctions potentielles fixées par l'administration compétente.

Conclusion

Un rapport du Secrétaire Général n'a pas valeur juridique, pas plus qu'une résolution de l'Assemblée générale. Cependant ceci constitue un faisceau d'indices tendant à prouver deux choses : tout d'abord les textes en vigueur ne s'opposent pas à ce que l'on puisse intégrer les paysages sous-marins dans les préoccupations de protection de la nature, d'autre part il semble qu'il se dégage progressivement un consensus pour prendre en compte toutes les formes de paysage dans les mesures de protection environnementale.

Dans l'exemple français, le Grenelle de la mer aurait dû être une occasion pour travailler le sujet des paysages sous-marins et pour inciter à l'utilisation des outils nombreux dans les mains de l'administration afin de concrétiser leur reconnaissance comme éléments de l'environnement et valeur à protéger dans le cadre du maintien des écosystèmes, prouvant s'il en était besoin de l'interdépendance profonde entre biodiversité et paysage¹². Il serait temps que le Conseil national du paysage crée par l'arrêté du 8 décembre 2000 s'empare de la question.

¹¹ Musard O. « Plongée et aires marines protégées : enjeux et perspectives », *Annuaire de Droit maritime et Océanique*, tome XXVII, 2009, p. 57.

Musard O., « Les pratiques subaquatiques au sein des aires marines protégées de Méditerranée française : entre paysages sous-marins, représentations et impacts. Contribution d'une géographie relative aux territoires sous-marins » *Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme*, Aix-en-Provence, 2003, 449p.

¹² Prieur M., « Paysage et biodiversité », *RJE*, 2008, p.185 S.