



HAL
open science

La fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées : des solutions juridiques au regard des enjeux socio-économiques

Mariana Bruck de Moraes Ponna Schiavetti

► To cite this version:

Mariana Bruck de Moraes Ponna Schiavetti. La fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées : des solutions juridiques au regard des enjeux socio-économiques. Droit. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2024. Français. NNT : 2024BRES0041 . tel-04789275

HAL Id: tel-04789275

<https://theses.hal.science/tel-04789275v1>

Submitted on 18 Nov 2024

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.

THESE DE DOCTORAT DE DROIT PUBLIC

**L'UNIVERSITE
DE BRETAGNE OCCIDENTALE**

ECOLE DOCTORALE N° 598
Sciences de la Mer et du Littoral
Spécialité : Droit public

Par

Mariana BRUCK DE MORAES PONNA SCHIAVETTI

**LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES
PROTEGEES : DES SOLUTIONS JURIDIQUES AU REGARD DES
ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES**

Thèse présentée et soutenue à Brest, le 04 juillet 2024
Unité de recherche : UMR AMURE

Rapporteurs avant soutenance :

Solange TELES DA SILVA – Professeure à l'Université Presbiteriana Mackenzie (Brésil)
Lionel LASLAZ – Maître de Conférences HDR à l'Université Savoie Mont Blanc

Composition du Jury :

Président : Laurent FONBAUSTIER – Professeur à l'Université Paris-Saclay
Examineurs : Louis BRIGAND – Professeur à l'Université de Bretagne Occidentale
Solange TELES DA SILVA – Professeure à l'Université Presbiteriana Mackenzie (Brésil)
Lionel LASLAZ – Maître de Conférences HDR à l'Université Savoie Mont Blanc

Directrice de thèse : Adélie POMADE – Maître de Conférences HDR à l'Université de Bretagne Occidentale
Co-directrice de thèse : Esther REGNIER – Maître de Conférences à l'Université de Bretagne Occidentale

Invité(s)

Simon JOLIVET – Maître de Conférences à l'Université de Poitiers
André GROSSET - Adjoint au chef du pôle « Protection et aménagement durable de l'espace marin » de la Préfecture maritime de la Méditerranée

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma profonde gratitude envers Mesdames Adélie POMADE et Esther REGNIER pour leur accompagnement tout au long de ma recherche, ainsi que pour leur contribution à mon développement intellectuel. Leur patience et leurs relectures ont été d'une aide inestimable dans l'accomplissement de ce travail.

Je remercie chaleureusement les membres du jury d'avoir accepté de participer à cette aventure intellectuelle et d'avoir contribué à son amélioration.

Mes remerciements vont également à mes collègues de laboratoire, en particulier aux doctorants de la salle B214, Raquel, Emma, Sophearith, Jean-Pierre, Péran, Guilaine et Laurine, pour leur soutien constant, les échanges enrichissants et l'animation de ces années de thèse qui ont été à la fois stimulantes et passionnantes. Je suis également reconnaissante envers l'École doctorale des Sciences de la Mer et du Littoral ainsi qu'à ISBlue, sans lesquels les missions sur le terrain, si cruciales pour cette recherche, n'auraient pas été réalisables.

Un merci tout particulier à mes parents pour leur soutien continu et leurs encouragements constants à poursuivre mes objectifs, ainsi qu'à Loki pour sa fidélité. Enfin, je souhaite exprimer toute ma gratitude à Amâlie pour son amour, pour sa patience et son soutien inconditionnel au cours de ces années de thèse, sans lesquels ce travail aurait été beaucoup plus difficile.

Ces remerciements sont le reflet de ma reconnaissance envers toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de cette thèse.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LES OUTILS JURIDIQUES ET NON JURIDIQUES MOBILISES EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES

Titre 1 – Les limites des règles juridiques, en droit de l'environnement, pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

Chapitre 1 – Les limites tenant aux spécificités de l'espace marin

Chapitre 2 – Les limites issues d'une confiance réciproque relative entre autorités habilitées et acteurs concernés

Titre 2 — Les limites des normes volontaires, en droit de l'environnement, pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

Chapitre 1 – Les limites tenant à la procédure d'élaboration des normes

Chapitre 2 – Les limites tenant au contenu des normes volontaires

SECONDE PARTIE : UNE APPROCHE RENOUVELEE DE LA GOUVERNANCE, COMME OUTIL POUR SURMONTER LES LIMITES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Titre 1 – La gouvernance, outil conceptuel pour améliorer la prise de décision et sa mise en œuvre en droit de l'environnement

Chapitre 1 – L'utilisation d'une pluralité de conceptions de la gouvernance

Chapitre 2 – La relecture des procédures de participation du public au prisme d'une gouvernance négociée

Titre 2 – Le terme d'ajustement de conduite, potentiel instrument pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

Chapitre 1 – Le terme d'ajustement de conduite, un outil juridique de droit brésilien

Chapitre 2 – La possible régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées par le terme d'ajustement de conduite

INTRODUCTION

I. Propos introductifs liminaires

1. **Les aires marines protégées : une interdisciplinarité nécessaire.** La thématique de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées¹ est peu saisie en droit, mais elle est aussi passionnante que nécessaire pour l'avenir du droit de l'environnement. Ne pensons pas que le droit de l'environnement soit un droit mature et concis en soi² ; il est encore en cours d'évolution³, il se construit⁴, il se développe. La protection de l'environnement marin permet et a besoin d'une coopération entre les juristes et les autres sciences sociales et sciences de la nature⁵, spécialement dans le cas des aires marines protégées⁶ qui font l'objet d'un croisement de concepts et d'objectifs propres à différentes disciplines⁷. Pour cette raison notamment, nous verrons que le droit de l'environnement ne peut se construire sans une approche interdisciplinaire⁸. Ainsi, les appréhender au prisme d'une lecture strictement disciplinaire ne permettrait pas d'en saisir la complexité globale⁹.

¹ La définition d'aire marine protégée sera abordée plus loin au cours de l'introduction.

² P. LASCOUMES, F. OST. Présentation. L'environnement et le droit. *In* : Droit et société, n° 30-31, 1995, p. 261-263.

³ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. L.G.D.J. 2010.

⁴ P. RICARD. Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement. *In* P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. 2019, p. 249-267.

⁵ Telles que l'économie, la géographie, l'anthropologie, la biologie, l'océanographie, l'écologie, la chimie, la physique, etc.

⁶ Dans ce sens : C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS. Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disévolutions pluridisciplinaires et. *In* : C. AUBERTIN ET E. RODARY. *Aires protégées, espaces durables ?*, 2009, p. 55-81. ; C. AUBERTIN, E. RODARY. IRD Éditions, p. 55-81. 2009. ; M. G. ORTIZ. Regimen juridico de las areas marinas protegidas. Th., 2000. ; D. CHAMBON. Les aires marines protégées en droit international et en droit comparé. Th., 1994.

⁷ C. CHABOUD, F. GALLETI. Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? *Mondes En Développement*. 2007, p. 27-42.

⁸ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*

⁹ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *Ibid.*

Alors que les aires marines protégées sont initialement présentées selon leur nature juridique¹⁰ et qu'elles prennent forme à travers des instruments juridiques¹¹, il convient de ne pas oublier qu'elles sont également le résultat d'un processus politique¹², d'études en sciences naturelles¹³ et en sciences sociales¹⁴.

2. La situation actuelle des aires marines protégées en France et à l'international.

Notre planète est largement dominée par les océans qui couvrent environ 70 % de sa surface ; moins de 23 % des pays reconnus par les Nations Unies ne sont pas bordés par la mer¹⁵. Cependant, la prise de conscience quant à l'importance de la conservation des écosystèmes marins¹⁶ a émergé relativement tardivement par rapport à celle des écosystèmes terrestres¹⁷. En France, les premières initiatives législatives visant la conservation et l'aménagement des

¹⁰ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *Ibid.* ; G. FROGER, F. GALLETI. Introduction. *In* : Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres. *Mondes en Développement*. 2007, p. 7-11.

¹¹ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA. Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées. *In* : *Annuaire du droit de la mer - dossier spécial : Le régime juridique des grands fonds marins*. Institut du droit économique de la mer. Paris : Penode, 2011, p. 121-151.

¹² C. CHABOUD, F. GALLETI, *op. cit.*

¹³ M. G. ORTIZ, *op. cit.*

¹⁴ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*

¹⁵ Il s'agit de : Afghanistan, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bhoutan, Bolivie, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Ethiopie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizistan, Laos, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Macédoine, Malawi, Mali, Moldavie, Mongolie, Népal, Niger, Ouganda, Ouzbékistan, Paraguay, République centrafricaine, République tchèque, Rwanda, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Suisse, Swaziland, Tadjikistan, Tchad, Turkménistan, Vatican, Zambie, Zimbabwe.

¹⁶ Terme « écosystème » marin sera utilisé tout au long de cette thèse dans le sens décrit dans la Convention sur la diversité biologique (CDB) : « le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de leur environnement non vivant qui par leur interaction, forment une unité fonctionnelle ». Le concept d'« écosystème », original de l'écologie, a été créé par Arthur George Tansley en 1935 (*The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, *Ecology*, 16 (3), p. 284-307) et est actuellement définie dans le Dictionnaire encyclopédique des sciences de la nature et de la biodiversité comme « l'unité écologique de base en laquelle peuvent se réduire les systèmes écologiques plus complexes ». Cela veut dire, le complexe dynamique formé de communautés de plantes, d'animaux et de micro-organismes et de l'environnement marin non vivant qui, par leur interaction, forment une unité fonctionnelle. Madame A. MEYNIER met en exergue le fait que le droit communautaire et interne a incorporé ce concept, spécialement dans ce qui concerne le milieu marin (A. MEYNIER. *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*. Paris : LGDJ, 2020). Ainsi, le terme « écosystème » sera préférentiellement employé pour désigner cette unité écologique complexe qui est le milieu marin.

¹⁷ Un exemple de ce décalage est que le premier congrès mondial des parcs organisé par l'UICN a eu lieu à Seattle en 1962 autant que la première conférence internationale de l'UICN qui a ciblé les aires marines protégées était à Tokyo en 1975. C'était seulement en 2003, pendant le V^{ème} congrès mondial des parcs de l'UICN que les aires marines protégées ont été les protagonistes au cours des discussions. Certains acteurs mettent l'accent sur le lien existant entre le manque de connaissance sur les impacts anthropiques aux écosystèmes marins que n'était pas le cas pour les écosystèmes terrestres. Une autre explication est liée à l'idée que ces écosystèmes étaient capables à se régénérer beaucoup plus rapidement et que la mer était une réserve inépuisable de ressources. Voir : M. MAESTRO, M. L. PEREZ-CAYEIRO, J. A. CHICA-RUIZ, H. REYES. Marine protected areas in the 21st century: Current situation and trends. *Ocean and Coastal Management*. 2019, p. 28-36. ; M. G. ORTIZ, *op. cit.* ; D. CHAMBON, *op. cit.*

espaces marins remontent au 3 janvier 1986 avec l'adoption de la loi sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, communément appelée « Loi Littoral »¹⁸. Bien que des mesures de régulation de la pêche côtière aient été envisagées dès l'Ancien Régime avec l'Ordonnance de la marine de 1681¹⁹, l'objectif était « *d'éviter le dépeuplement des fonds marins et de favoriser le renouvellement des espèces* »²⁰. L'accent n'était alors pas mis principalement sur la conservation ou la protection des écosystèmes et de leur biodiversité, à la différence des aires marines protégées contemporaines²¹.

Sur la scène internationale, le Programme sur l'Homme et la biosphère (MAB) lancé par l'Unesco en 1971 a constitué le premier pas vers des « *solutions de gestion conciliant la protection des écosystèmes et le développement des populations humaines* »²² pouvant être également appliquées aux écosystèmes marins. Dans le champ juridique, la première convention prévoyant des mesures de conservation pour ces écosystèmes était la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay et ratifiée par la France le 11 avril 1996. Madame D. CHAMBON souligne que le droit international semble s'être intéressé d'abord à la lutte contre la pollution avant de s'attacher véritablement à la conservation des espaces²³. Selon l'auteurice, les États se sont concentrés sur la régulation des activités liées aux usages en mer, telles que la pêche et la navigation²⁴. Dans un deuxième temps seulement, ils se sont intéressés à créer des zones de protection de petite taille dans des sites de grande valeur écologique et dans un troisième temps, ils ont considéré des espaces protégés pour y réguler un ensemble d'activités et en accentuer leur protection²⁵.

Depuis la moitié du XX^e siècle, une tendance croissante à la création d'espaces protégés est observable à l'échelle mondiale afin de lutter contre la perte de biodiversité et les changements climatiques²⁶. Cette protection s'est étendue aux écosystèmes marins. Selon

¹⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. *JORF* du 4 janvier 1986. D'ailleurs, force est de souligner que certains auteurs jugent que la Loi Littoral ne s'occupait que très peu de la mer proprement dite. F. FERAL. L'évolution de l'administration française des aires marines protégées. *Revue Juridique de l'environnement*, 5, 2012, p. 123.

¹⁹ Ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer.

²⁰ R. BAREAU. *La réglementation de la pêche côtière sous l'Ancien Régime, aux origines de notre législation* In : A.-L. PIETRI-LEVY, J. BARZMAN ET É. BARRE. Environnements portuaires [en ligne]. Mont-Saint-Aignan : Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2003. p. 163.

²¹ Nous allons développer ce point plus en détail plus loin dans l'introduction.

²² F. FERAL, *op. cit.*, p. 124.

²³ D. CHAMBON, *op. cit.*

²⁴ Dans le même sens : P. RICARD, *op. cit.*

²⁵ D. CHAMBON. Les aires marines protégées en droit international et en droit comparé. Th., 1994.

²⁶ M. MAESTRO, M. L. PEREZ-CAYEIRO, J. A. CHICA-RUIZ, H. REYES, *op. cit.* ; C. HOPKINS, D. BAILEY, T. POTTS. Perceptions of practitioners: Managing marine protected areas for climate change

Monsieur A. OLAVO LEITE, entre 1960 et le début des années 2000, le nombre d'espaces protégés a été multiplié par sept²⁷. Aujourd'hui²⁸, le *World Database on Protected Areas* (WDPA) recense près de 293701 aires protégées dans le monde, dont 18449 sont classées comme aires marines protégées²⁹, témoignant ainsi d'une accélération dans la création de ces espaces³⁰.

3. Les possibles définitions d'aire marine protégée en droit. Si la définition d'aire marine protégée n'est pas uniforme dans la littérature³¹, il n'existe à ce jour aucune définition juridique d'aire marine protégée en vigueur dans les instruments internationaux³². Cependant, la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) offre une première perspective dans son article 2 en définissant un « zone protégée » comme « *toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation* »³³. De plus, la Convention incite les États à « *favorise[r] la protection des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel* »³⁴, ce qui peut être directement associé à la création des aires marines protégées³⁵.

resilience. *Ocean and Coastal Management*. 128, p. 18–28. 2016. ; Rapport du VIe congrès mondial de parcs de l'UICN. International Institute for Sustainable Development (IISD) Vol. 89, No. 16, 22 Novembre 2014.

²⁷ A. O. LEITE. *Droit comparé de l'environnement : La valorisation du patrimoine des aires protégées brésiliennes et françaises*. Th., 2018.

Voir aussi : M. E. SILVA, E. M. GATELY, I. DESILVESTRE. *A bibliographic listing of coastal and marine protected areas : a global survey*. Woods Hole Oceanographic Institution. 1986. 156p. ; G. KELLEHER. A Global Representative System of Marine Protected Areas. *Ocean & Coastal Management*. 1996, p. 123-126. ; C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*

²⁸ Données validées pour mai 2024.

²⁹ Informations disponibles en ligne sur le site <https://www.protectedplanet.net/en>. Consulté le 03 mai 2024.

³⁰ A. CADORET, J.-E. BEURET. Les conflits, freins et leviers pour l'ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale. *Annales de Géographie*. 2022, p. 32–60.

³¹ F. C. B. ARAUJO. Les droits des communautés de pêcheurs vis-à-vis le droit brésilien des aires marines protégées. Th., 2021. ; S. GARCIA, J. BONCOEUR, D. GASCUEL (Orgs.), *Les aires marines protégées et la pêche : bioécologie, socioéconomie et gouvernance*, Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan, 2013, p. 17–18. ; F. FERRELL, *op. cit.*

³² L'article premier de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale présente une définition d'aire marine protégée, mais que n'est pas encore en vigueur. Information valable pour le 2 avril 2024.

³³ Le terme espace protégé a été traduit en français du terme *protected area*, qui peut être aussi traduite comme aire protégée. Pour cela, nous nous permettons de les comprendre comme des synonymes.

³⁴ Article 8, alinéa D de la Convention sur la Diversité Biologique.

³⁵ F. C. B. ARAUJO, *op. cit.*

En droit de l'Union européenne, la Directive 2008/56/CE³⁶, connue sous le nom de directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » se limite à évoquer les « zones marines protégées » telle qu'une mesure appliquée sur l'ensemble du territoire maritime européen pour protéger les espèces et habitats vulnérables. Plus précisément, il s'agit : a) de zones marines géographiquement délimitées, b) dont l'objectif premier clairement déclaré est la conservation de la nature, c) et qui sont réglementées et gérées au moyen d'instruments juridiques ou d'autres moyens efficaces pour atteindre cet objectif.

En droit français, la thématique des aires marines protégées a pris un peu plus de temps à être abordée que dans certains pays de l'Europe, comme mis en évidence par le Professeur F. FERAL³⁷. Bien le premier parc national ayant une partie marine date de 1963³⁸ — Parc national de Port-Cros — l'harmonisation juridique des aires marines protégées a été réalisée plus tardivement, notamment avec la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006³⁹, modifiant l'article L331-1 du Code de l'environnement. Cette réforme a élargi la liste des espaces qui pourraient être considérées comme une aire marine protégée, sans toutefois en fournir une définition explicite⁴⁰.

Enfin, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) a beaucoup influencé les conceptions et les textes internationaux sur la thématique en proposant une

³⁶ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »). *JOUE* L 164 du 25 juin 2008.

³⁷ F. FERAL. L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité. *VertigO*. 2011. De plus, par rapport à la création des aires marines protégées en France, le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature a souligné également le retard du pays en comparaison à la création des aires protégées terrestres. UICN Comité français. Recommandation n°01/10 du Congrès français de la conservation. 30 octobre 2001. Voir également, M. PRIEUR. Le droit des aires marines protégées en France. *Revue juridique de l'environnement*. 1980, p. 337-342.

³⁸ La création du Parc national de Port-Cros a sa justification juridique basée sur la Loi du 22 juillet 1960 créant les parcs nationaux. Pour plus d'information, voir : N. DUDLEY. *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : UICN. 2008.

³⁹ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, *JORF* 15 avril 2006.

⁴⁰ Bien que l'article L334-1 du Code de l'environnement prévoit 9 catégories d'espaces protégés français pouvant être considérées comme des aires marines protégées, cette question sera examinée plus en détail par la suite. Cependant, le Code de l'environnement ne donne pas de définition explicite d'aire marine protégée. Par ailleurs, dans le rapport intitulé "Analyse comparée des stratégies et des réseaux d'aires marines protégées à l'échelle internationale" publié par le Comité français de l'UICN, il est souligné que la définition française d'aire marine protégée est interprétée comme suit « les aires marines protégées sont des espaces délimités en mer qui répondent à des objectifs de protection de la nature à long terme. La plupart des AMP permettent de concilier les enjeux de protection et le développement durable d'activités. Leurs modes de gouvernance associent le plus souvent les usagers, les élus, les experts et autres acteurs à la gestion de l'espace marin identifié ». L. DEBEIR, T. LEFEBVRE. Analyse comparée des stratégies et des réseaux d'aires marines protégées à l'échelle internationale. Paris, France : Comité français de l'UICN. 2019. p. 44.

définition englobante d'aire protégée⁴¹. L'UICN définit aujourd'hui l'aire protégée comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré par des moyens légaux ou autres, afin de favoriser la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques et des valeurs culturelles qui y sont liés »⁴². Cette définition est aussi applicable aux écosystèmes marins dans la mesure où l'espace géographique clairement défini pourrait avoir une partie marine. Dans ce sens, Madame O. DELFOUR-SAMAMA souligne que « cette définition qui déduit une qualification juridique de mesures de conservation effectivement adoptées n'établit aucune distinction en fonction de l'espace maritime concerné »⁴³. D'ailleurs, Madame C. CANS souligne qu'à l'exception de la composante « valeurs culturelles », la plupart des instruments juridiques en droit interne correspondent à la définition de l'UICN⁴⁴.

Ainsi, en se fondant sur la définition de l'UICN, l'accord international sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale présentée dans l'article premier de la rédaction offre la première définition juridique d'aire marine protégée. Si l'accord n'est pas encore en vigueur⁴⁵, le texte prévoit qu'une aire marine protégée est une aire marine géographiquement définie qui est désignée et gérée pour atteindre à long terme des objectifs spécifiques de conservation de la biodiversité et qui peut autoriser, le cas échéant, des usages durables, s'ils sont compatibles avec les objectifs de conservation prévus⁴⁶. Si la définition présentée par l'accord précité n'a pas conservé les aspects culturels préconisés par l'UICN, la définition retenue permet aux différents États de faire reconnaître les aires marines protégées déjà créées auprès de la commission lors d'une conférence des parties⁴⁷. Finalement, nous assistons à une évolution de la conception d'aire marine protégée. Madame A. CADORET et le Professeur J.-E. BEURET soulignent qu'actuellement les aires marines protégées s'inscrivent dans un modèle

⁴¹ M. G. ORTIZ, *op. cit.*

⁴² N. DUDLEY. Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées. Gland, Suisse : UICN. 2008, p. 10.

⁴³ O. DELFOUR-SAMAMA. Les AMP, outil de conservation de la biodiversité en haute mer. *Neptunus*. 2013.

⁴⁴ C. CANS. Aire protégée. In : F. COLLART DUTILLEUL, V. PIRONON, A. VAN LANG. *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*. Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 99-103. Toutefois, les rapports de l'UICN mettent en évidence le fait que la France n'adopte pas la même typologie d'aires protégées que l'UICN. Pour plus d'information, voir : L. DEBEIR, T. LEFEBVRE, *op. cit.*

⁴⁵ Informations valables pour le 02 mai 2024.

⁴⁶ Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, 20 juin 2023.

⁴⁷ Article 22 de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

de gestion axé sur la conservation de la biodiversité qui est associé à une évolution de la conception de la nature. Cette évolution conceptuelle vers une vision plus sociale de l'espace protégé reflète un changement de paradigme, passant d'une conception esthétisante à une vision naturaliste, puis à une approche plus intégrative fondée sur la conservation de la biodiversité⁴⁸.

4. Les caractéristiques juridiques des aires marines protégées. Nous savons qu'en terme de conservation des écosystèmes marins, les aires marines protégées sont l'une des approches possibles⁴⁹. Pourtant, les notions de conservation, d'écosystème et de biodiversité dépassent la sphère du droit et les actions possibles pour promouvoir ces concepts peuvent s'impliquer dans divers régimes juridiques⁵⁰. Selon Madame F. ARAUJO⁵¹, en droit international, les aires marines protégées peuvent être prévues par des conventions multilatérales, régionales ou bilatérales. Cependant, en droit interne, ce sont les législations et les réglementations qui déterminent les termes adoptés aussi bien que les conditions d'accès à ces espaces et les types d'usages autorisés. Il s'agit d'un choix politique de chaque État⁵². En conséquence, il y existe une grande variété de terminologies et de significations qui ne sont pas forcément correspondantes⁵³. Toutefois, Madame F. ARAUJO souligne que trois éléments seraient nécessaires pour caractériser juridiquement une aire marine protégée : a) la localisation dans un écosystème marin, avec ou sans une partie terrestre ; b) avoir pour objectif la conservation de cet espace, qui doit être accompagné des mesures de gestion et d'implémentation et ; c) être soumis à un régime juridique formellement établi⁵⁴.

Après avoir examiné différentes définitions dans la littérature française et internationale, et en l'absence d'une définition juridique établie par le nouvel accord

⁴⁸ A. CADORET, J.-E. BEURET, *op. cit.*

⁴⁹ Voir : T. AGARDY, G. N. DI SCIARA, P. CHRISTIE. Mind the gap : Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*. 2011, p. 226–232. ; G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suíça: UICN. 2017. ; C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*

⁵⁰ F. C. B. ARAUJO, *op. cit.*

⁵¹ F. C. B. ARAUJO, *Ibid.*, p. 37.

⁵² C. CHABOUD, F. GALLETI, *op. cit.*, p. 28.

⁵³ L'UICN a créé en 1994 une classification que devrait servir de base aux États au moment de la formulation de leurs systèmes nationaux d'aires protégées. Les six catégories d'aires protégées sont : Ia Réserve naturelle intégrale ; Ib Zone de nature sauvage ; II Parc national ; III Monument naturel ; IV Aire de gestion des habitats/espèces ; V Paysage terrestre/marin protégé ; VI Zone de gestion de ressources protégées. Néanmoins plusieurs pays, tels que la France, ne suivent pas totalement ces catégories. Pour plus d'information voir : N. DUDLEY, *op. cit.*

⁵⁴ F. C. B. ARAUJO, *op. cit.* ? p. 36. Dans le même sens C. CANS, *op. cit.*

international, la thèse propose de se rattacher la définition suivante d'aire marine protégée « toute zone marine géographiquement délimitée qui fait l'objet de mesures de réglementation spécifiques pour la conservation de la nature »⁵⁵. Cette définition rejoint celle proposée par le Professeur F. FERAL, tout en élargissant la perspective pour inclure la conservation des écosystèmes en plus de la gestion de l'accès. Bien que pour le Professeur, une aire marine protégée est « une circonscription administrative dans laquelle un éventail de mesures de police porte atteinte à la liberté d'accès à des espaces et à des biens publics »⁵⁶, il semble que de limiter la notion à la régulation de l'accès et aux biens publics traduit une vision utilitariste de l'environnement, restreignant ainsi sa conception. En revanche, la définition proposée par Madame F. ARAUJO met en avant l'objectif de conservation des écosystèmes. Ainsi, tel que souligné par l'UICN, l'un des aspects fondamentaux demeure l'objectif de « favoriser la conservation à long terme de la nature et des services écosystémiques »⁵⁷, raison pour laquelle nous nous rapprochons de cette définition.

5. Les programmes et projets politiques ciblant les aires marines protégées. Dans la sphère politique, la prise de conscience des enjeux liés à la perte de la biodiversité et aux changements climatiques a eu comme résultat la mise en place de plusieurs stratégies internationales avec des objectifs quantitatifs de plus en plus ambitieux⁵⁸. Le plus récent est le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi⁵⁹ développé par la CDB et les Objectifs du Développement Durable (ODD) de l'Agenda 2030 de

⁵⁵ F. C. B. ARAUJO, C. BOUILLARD. Aire marine protégée — Área marinha protegida. In., C. C. de OLIVEIRA, M.-P. LANFRANCHI, N. MONEBHURRUN. *Dicionário sobre a função do direito na gestão sustentável dos recursos marinhos — Dictionnaire sur la fonction du droit dans la gestion durable des ressources minérales marines*. Brasília : Pontes Editores, 2020, p. 23–37.

⁵⁶ F. FERAL. L'extension récente de la taille des aires marines protégées [...] *op. cit.*, p. 129.

⁵⁷ N. DUDLEY, *op. cit.*

⁵⁸ Certains auteurs affirment que les aires marines protégées sont la base pour la conservation de l'écosystème marin. Dans ce sens, S. GIAKOUMI, J. MCGOWAN, M. MILLS, M. BEGER, R. H. BUSTAMANTE, A. CHARLES, P. CHRISTIE, M. FOX, P. GARCIA-BORBOROGLU, S. GELCICH, P. GUIDETTI, P. MACKELWORTH, J. M. MAINA, L. MCCOOK, F. MICHELI, L. E. MORGAN, P. J. MUMBY, L. M. REYES, A. WHITE, K. GRORUD-COLVERT, H. P. POSSINGHAM. Revisiting “Success” and “Failure” of Marine Protected Areas: A Conservation Scientist Perspective. *Frontiers in Marine Science*. 2018, 5:223. Voir aussi les discours de Ximena Fuentes, Vice-Minister of Foreign Affairs, Chile pendant de *Interactive dialogues : Managing, protecting, conserving and restoring marine and coastal ecosystems* dans la Conférence des Nations Unies pour l'Océan à Lisbonne en 2022.

⁵⁹ Ce plan s'agissait de la reconnaissance du besoin urgent d'agir a été signalé par l'Assemblée générale des Nations Unies, à Nagoya pendant la 10^e Conférence des Parties (COP) de la CDB. C'était un cadre d'action échelonné sur dix ans 2011 - 2020 nommé la Décennie des Nations unies pour la biodiversité. Ce plan stratégique comprendrait une vision partagée, une mission, des buts stratégiques et 20 objectifs ambitieux nommés « Objectifs d'Aichi ».

l'Organisation des Nations Unies⁶⁰. Spécifiquement dans la sphère de la protection des écosystèmes marins, l'objectif prévu dans l'ODD 14.5 prévoit que chaque État établisse, d'ici à 2023, au moins 10 % d'aire marine protégée dans ses eaux sous juridiction nationale.

Si depuis une dizaine d'années, la thématique des aires marines protégées constitue un sujet au cœur de la réflexion du gouvernement français, le lancement de la décennie pour les sciences océaniques des Nations Unies a accéléré son engagement. En France, le programme national des aires marines protégées lancé en 2022 souligne l'ambition française de faire reconnaître avant 2030 au moins 30 % de ses eaux comme aire marine protégée, dont 10 % seraient considérées comme zones de protection forte. Dans la continuité de ce programme, le Parlement français a adopté le Décret n°2022-527 le 12 avril 2022 afin d'éclairer le concept de « zone de protection forte »⁶¹. Toutefois à ce jour⁶², aucune aire marine protégée en France métropolitaine n'a été reconnue selon la procédure prévue par le Décret n°2022-527⁶³, intégralement ou partiellement, comme zone de protection forte.

6. Les enjeux actuels des aires marines protégées pour les activités humaines. Les enjeux liés aux activités humaines et à la protection des écosystèmes marins soulèvent des questions cruciales quant à la régulation des activités autorisées dans ces zones sensibles. Par exemple, la proposition de loi n° 689, déposée le 19 juillet 2019 par l'ancien sénateur Jérôme Bignon propose diverses mesures pour réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux, notamment en élargissant les pouvoirs de police spéciale des maires pour réglementer l'accès aux espaces protégés⁶⁴. D'autres solutions, telles que l'instauration

⁶⁰ L'agenda 2030 est un programme universel pour le développement durable porté par les Nations Unies. Il porte l'ambition de transformer le monde autour de 17 objectifs, parmi eux l'éradication de la pauvreté et des inégalités en assurant sa transition écologique et solidaire à l'horizon 2030.

⁶¹ Décret no 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L110-4 du Code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte. Selon l'article 1^{er} du décret, « est reconnue comme zone de protection forte une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées ». Si la définition n'est pas aussi précise qu'on attendait, la dichotomie humain – nature est bien visible. Les effets pratiques de cette nouvelle définition que ne suivent pas les propositions internationales ne peuvent encore être évalués. Néanmoins, l'intérêt du gouvernement à s'approprier la discussion et assurer la place de la France dans la lutte contre les changements climatiques et ses conséquences sur l'océan méritent d'être soulignés.

⁶² Informations valables pour 02 mai 2024.

⁶³ Articles 5 et suivants du Décret n°2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

⁶⁴ Cette proposition sera explorée au cours du point IV de l'introduction. En plus, il est recommandé de voir aussi : S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » : la contribution du préfet maritime à la construction d'un ordre public écologique. *Droit Maritime français*. 2020.

d'une limite de visiteurs par jour sont également envisagées par les autorités compétentes⁶⁵. Toutefois, le choix de la solution la plus adaptée aux enjeux environnementaux et socio-économiques de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées semble nécessiter une analyse approfondie. Il est essentiel de se questionner sur l'impact potentiel de la présence massive de plaisanciers dans les aires protégées sur la conservation et la préservation de ces espaces. De plus, il est important de déterminer les manières de fréquenter les aires marines protégées en tant que plaisancier.

7. Annonce du plan. Ces éléments soulignent la complexité de la conciliation entre les aspects socio-économiques et environnementaux pour parvenir à une gestion durable de l'espace. Ils nous amènent également à examiner les modèles et processus de prise de décision et de gestion de ces espaces afin de tenir compte de ces différents enjeux, et ainsi de soulever la question de la gouvernance. Avant d'explorer ces enjeux et questionnements il est essentiel de comprendre d'abord l'évolution des activités de plaisance dans ces espaces (II), les enjeux socio-économiques qu'ils recouvrent (III) ainsi que les enjeux juridiques (IV) corrélatifs à cette évolution. Ensuite, nous verrons comment les sciences juridiques pourraient être mobilisées pour faire face à ce nouveau défi de gouvernance que pose la fréquentation de plaisance (V), et comment l'interdisciplinarité a pu contribuer à développer cette recherche (VI). Nous terminerons cette introduction par une annonce du plan proposé pour mener la recherche (VII).

II. L'évolution de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

8. La fréquentation de plaisance en quelques chiffres. En 2015, l'Union européenne comptait 36 millions de citoyens européens qui participaient régulièrement à des activités de navigation récréative, soit avec leurs propres bateaux, soit à bord de bateaux affrétés⁶⁶. En 2022, la plaisance est pratiquée par 13 millions de français et le nombre d'immatriculations de bateaux de plaisance augmente d'environ 12 000 unités⁶⁷ par an selon les informations du

⁶⁵ Tel comme introduit au Parc national des Calanques en 2021. Voir également : S. JOLIVET. Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ? *Revue Française de Finances Publiques*. 2019, p. 171–180.

⁶⁶ A. CARREÑO, J. LLORET. Environmental impacts of increasing leisure boating activity in Mediterranean coastal waters. *Ocean and Coastal Management*. 2021.

⁶⁷ Ce chiffre ne tient pas compte des radiations non signalées à l'administration ou encore des bateaux hors d'usage ou inactifs. Il s'agit exclusivement des bateaux immatriculés.

Secrétariat d'État à la Mer⁶⁸. On remarque cependant que la répartition de ces activités n'est pas uniforme sur les eaux maritimes : la Bretagne comprend le plus grand nombre de plaisanciers avec 257 794 immatriculations en 2021, suivie de la Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 25 879 nouvelles immatriculations⁶⁹. L'achat d'environ 13 000 nouvelles embarcations en 2021 démontre l'essor important de la plaisance en France, qui demeure le premier pays constructeur de bateaux en Europe. Cette activité de loisir s'est démocratisée au fil du temps et est désormais observable tout le long de la côte française⁷⁰.

9. La plaisance et le droit. La plaisance, longtemps perçue comme le privilège d'une élite sociale, a connu une démocratisation progressive grâce à l'évolution des équipements et à la baisse de leurs coûts⁷¹. Cette démocratisation a entraîné un renouvellement des pratiquants au fil des années⁷². Cependant, bien que la plaisance soit culturellement associée au plaisir d'être en contact avec la nature, au sentiment de liberté et parfois à la solitude, il est important de noter que le choix de l'endroit où pratiquer cette activité, combiné à son intensification, peut exercer une pression significative sur les écosystèmes. Bien que les activités de plaisance existent en France depuis plus de 50 ans, les études juridiques dans ce domaine sont relativement récentes. Les premières investigations se sont concentrées sur les ports de plaisance et leurs implications en matière d'aménagement du territoire⁷³. Initialement, le droit ne portait pas spécifiquement sur les activités de plaisance, mais plutôt sur les infrastructures qui leur étaient associées, comme les ports de plaisance et les aménagements littoraux⁷⁴. En ce qui concerne le droit maritime, l'accent est mis sur la distinction entre navires et bateaux,

⁶⁸ GOUVERNEMENT. La plaisance en chiffres. 2022. Disponible [en ligne] <https://www.mer.gouv.fr/le-secteur-de-la-plaisance-et-des-loisirs-nautiques#:~:text=Le%20nombre%20de%20plaisanciers%20atteint,accueil%20des%20navires%20de%20plaisance>. Accès le 28 mars 2024.

⁶⁹ GOUVERNEMENT. La plaisance en chiffres. 2022. Disponible [en ligne] <https://www.mer.gouv.fr/le-secteur-de-la-plaisance-et-des-loisirs-nautiques#:~:text=Le%20nombre%20de%20plaisanciers%20atteint,accueil%20des%20navires%20de%20plaisance>. Accès le 28 mars 2024.

⁷⁰ D. VYE. La filière Surf et Voile sur le littoral atlantique français, entre nature et développement durable. In : F. BOST, S DAVIET. *Entreprises et environnement : quels enjeux pour le développement durable ?*. Paris : Presses universitaires de Paris Ouest. 2011, p. 271-288.

⁷¹ L. PERRAS, I. PEUZIAT, I. LE BERRE, A. MAULPOIX, L. BRIGAND, N. Le CORRE. Vers un nouveau modèle de la plaisance ? Profils et pratiques des plaisanciers du Finistère. *Norois*. 2015, p. 39–56.

⁷² L. PERRAS, I. PEUZIAT, I. LE BERRE, A. MAULPOIX, L. BRIGAND, N. Le CORRE, *Ibid.* ; Y. GAUTHIER. Rapport n° 004977-02 « Le développement des ports de plaisance » établi par Ingénieur général des ponts et chaussées à demande du Le Ministre d'État, Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. 2008.

⁷³ Par exemple, la Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ; *JORF* du 4 janvier 1986. En matière de production scientifique voir notamment : N. ANSAUD. La prise en compte de la protection de l'environnement par le droit portuaire. Th., 2006. ; J. D. MBA NZE. Les ports de plaisance : entre protection de l'environnement et rentabilité. Th., 2008.

⁷⁴ N. ANSAUD, *op. cit.* ; J. D. MBA NZE, *op. cit.*

le premier étant destiné au domaine maritime et le second au domaine fluvial⁷⁵. En revanche, le concept de plaisance est davantage lié aux activités pratiquées pour le loisir, qu'elles se déroulent en mer, en rivière ou sur un lac⁷⁶. Cependant, la plaisance peut également revêtir un caractère professionnel, comme la location de voiliers avec équipage, sans être assimilée à des activités commerciales telles que la pêche ou le transport de marchandises⁷⁷.

10. Une définition de la plaisance selon une entrée par la géographie humaine. Si la plaisance recouvre plusieurs types d'activités, celles-ci doivent se dérouler nécessairement sur l'eau, en milieu marin, fluvial ou lacustre, et se réaliser au moyen d'une embarcation⁷⁸. Toutefois, Madame I. PEUZIAT met en avant « *la plaisance, le nautisme, les loisirs nautiques, autant de termes utilisés presque indifféremment pour qualifier ce qui a trait, de près ou de loin, à la navigation pour le loisir à partir d'une embarcation ou d'un engin se déplaçant sur l'eau* »⁷⁹. Ainsi, afin de mieux préciser les termes employés, il semble important de présenter leurs nuances. Tout d'abord, le terme « plaisance » a été initialement utilisé pour désigner les activités pratiquées pour le plaisir ou le loisir⁸⁰. Il englobe la navigation de plaisance à bord d'une embarcation à voile ou à moteur⁸¹, ainsi que d'autres activités de loisir telles que le camping-car, l'aviation de loisir, etc⁸². Ensuite, le nautisme, au sens strict, englobe toutes les activités sportives se déroulant sur l'eau⁸³. Ainsi, ce terme met l'accent sur le caractère récréatif et physique des activités, pouvant aller de la simple promenade en mer à la voile sportive au motonautisme⁸⁴. Par ailleurs, les compétitions et les activités physiques sont des éléments centraux du nautisme. Enfin, le terme « loisirs nautiques » est souvent utilisé de manière interchangeable avec le nautisme, bien qu'il puisse mettre moins l'accent sur le caractère sportif des activités⁸⁵. Il englobe généralement les mêmes pratiques que le nautisme

⁷⁵ C. MILHAT. Les espaces maritimes et fluviaux. In : C. MILHAT. *Les indispensables du Droit international public*. Paris : Ellipses, 2016, p. 129-135.

⁷⁶ I. PEUZIAT. Plaisance et environnement. Pratiques, représentations et impacts de la fréquentation nautique de loisir dans les espaces insulaires. Le cas de l'archipel de Glénan (France). Th., 2005.

⁷⁷ Au cours de cette thèse, nous irons nous intéresser à la fréquentation de plaisance individuelle autant que professionnelle, locale et touristique. Ainsi, le terme sera toujours utilisé au singulier « la plaisance » au sens le plus englobant possible.

⁷⁸ I. PEUZIAT, *op. cit.*

⁷⁹ I. PEUZIAT, *op. cit.* p. 22.

⁸⁰ E. SONNIC. Une activité touristique et de loisir « amphibie » entre espaces de pratiques et territoires de gestion : la plaisance. *Confins*. 2010.

⁸¹ N. LE CORRE, S. LE BERRE, I. PEUZIAT, L. BRIGAND, J. COURTEL. Approche des espaces de la pratique nautique par l'analyse de la fréquentation : l'exemple du bassin de navigation arcachonnais. *Vertigo*. 2015.

⁸² I. PEUZIAT, *op. cit.*

⁸³ N. BERNARD. Nautisme et tourisme : une convergence au bénéfice des territoires. *Études caribéennes*. 2017.

⁸⁴ I. PEUZIAT, *op. cit.* Voir notamment : N. BERNARD. Le nautisme : acteurs, pratiques et territoires. Rennes : Presses universitaires de Rennes. 2006.

⁸⁵ I. PEUZIAT, *op. cit.*

mais peut être plus inclusif, ne faisant pas nécessairement référence à des compétitions ou à un effort physique intense. Bien que les critères pour classer les activités de loisir pratiquées en mer à partir d'un type d'embarcation puissent varier selon le terme employé, comme mis en exergue par Madame I. PEUZIAT, cela ne semble pas avoir un fort impact dans les recherches académiques, dans la mesure où ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable. Ainsi, bien que certains sports de vagues, de glisse ou la plongée puissent faire partie du nautisme au sens strict, sont également envisagés des usages de plaisanciers, pouvant intégrer les questions liées à la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées⁸⁶. Dans le contexte de la régulation de la fréquentation des aires marines protégées, nous adopterons une approche large de la plaisance, conformément à la perspective géographique plutôt que juridique. Ainsi, le terme « plaisance » englobera toutes les activités de loisir pratiquées en mer à l'aide d'un support, y compris la voile, la navigation, la pêche ou la plongée.

11. Les impacts écologiques de la plaisance et ses conséquences en droit. Les impacts écologiques, notamment la pollution par les eaux noires, par les déchets, ou encore la destruction des herbiers par l'effet du mouillage, de même que les enjeux soulevés par le développement de la plaisance⁸⁷ nous invitent à repenser cette approche. Deux enjeux méritent d'être développés ici. Le premier renvoie à l'adaptation du territoire à ces activités. Sur ce point, Madame I. PEUZIAT met en évidence qu'« en 2001, la Fédération des industries nautiques chiffre à 306 le nombre de ports de plaisance maritimes en France métropolitaine. Il s'agit pour la plupart de ports d'une capacité d'accueil importante (plus de 300 places), représentant au total plus de 150 000 postes d'amarrage »⁸⁸. En 2015, selon la division des affaires maritimes du gouvernement, on compte 473 ports de plaisance maritimes pour environ 200 000 places⁸⁹. L'expansion des ports à proximité des espaces protégés constitue un enjeu majeur qui incite les juristes à réévaluer leur importance. Un second point à prendre en

⁸⁶ I. PEUZIAT, *op. cit.*

⁸⁷ Nous allons présenter plus en détail ces enjeux, mais nous pouvons souligner davantage l'augmentation des installations d'accueil des bateaux et le nombre croissant de plaisanciers partageant le même espace, ce qui peut entraîner une augmentation de tous les types de pollutions.

⁸⁸ I. PEUZIAT, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁹ En matière de méthodologie, lors de cette étude « sont considérés comme port les infrastructures pouvant accueillir au moins 20 navires de plaisance souhaitant se mettre à l'abri ou rester en sécurité toute ou partie de l'année. Le recensement exhaustif effectué fin 2015 fait apparaître 1029 ports de plaisance en France dont 473 ports maritimes et 556 en zone fluviale ou lacustre ». Observatoire des ports de plaisance. Rapport 2015, p. 4. Direction des Affaires Maritimes - Mission de la navigation de plaisance et des loisirs nautiques. Disponible [en ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Observatoire%20des%20ports%20de%20plaisance%20-%20rapport%202015.pdf>. Accès 28 mars 2024.

compte est la pression exercée sur l'écosystème marin due à l'augmentation du nombre de plaisanciers dans certains espaces. La plaisance qui culturellement repose sur la qualité de l'eau et l'attrance de la beauté et de la tranquillité des espaces favorise particulièrement les aires marines protégées⁹⁰.

Au cours de la dernière décennie, la France a connu une valorisation touristique croissante de ses espaces protégés⁹¹. Le Parc national de Port-Cros a par exemple reçu en 2018 près de 1,6 million de visiteurs pour une surface totale de 4 621 hectares. Ce chiffre rend compte d'une croissance d'environ 2 à 5 % par an⁹². Le Parc national des Calanques a atteint un taux de fréquentation si élevé (3 millions de personnes par an) qu'un système de permis de visite nominatif est institué depuis 2021⁹³. Plusieurs projets de recherche développés ont conduit à l'élaboration d'un inventaire de la fréquentation touristique de ces espaces, tels que l'Observatoire Bountîles au Parc national de Port-Cros⁹⁴. Toutefois, les chiffres précis concernant la fréquentation exclusivement dédiée à la plaisance demeurent inconnus pour la plupart des aires marines protégées, car la plupart des études menées se concentrent sur la fréquentation touristique générale⁹⁵. Malgré l'absence de données précises, les relevés

⁹⁰ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area: The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021, 105547.

⁹¹ Voi notamment l'ouvrage collectif : F. BOUIN, N. DEMONTROND. La territorialisation du droit du tourisme. Paris : Mare & Martin, 2023.

⁹² Ministère de la Transition Ecologique. *Les parcs nationaux de France — Chiffres clés — Édition 2021*. Edité par le service des données et études statistiques (SDES) en partenariat avec l'Office français de la biodiversité (OFB) et les parcs nationaux de France. [En ligne] <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/parcs-nationaux-2021/>. Accès 28 mars 2024.

⁹³ Parc national des Calanques. Communiqué de presse. 13 juillet 2021. Disponible en ligne : http://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/20210713_-_ca_du_parc_national_des_calanques.pdf. Accès 16 avril 2024.

⁹⁴ Sur le projet Observatoire Bountîles voir : L. BRIGAND, D. RETIERE, G. RICHEZ. *Étude de la fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles*, Rapport Parc national de Port-Cros/Université de Bretagne Occidentale / Université de Provence. 2003, p. 100. ; S. Le BERRE. *Les observatoires de la fréquentation, outils d'aide à la gestion des îles et des doctoraux*. Th., 2008. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND. Mettre en place un observatoire de la fréquentation : l'observatoire Bountîles prône le sur-mesure. *Espaces naturels*. 2009. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT. L'apport du Parc national de Port-Cros à la réflexion sur les usages récréatifs et leurs suivis dans les aires protégées : les observatoires Bountîles Port-Cros et Porquerolles. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2013. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT. *Observer et suivre la fréquentation dans les aires marines protégées de Méditerranée. Guide méthodologique*. Projet MedPAN Nord, WWF France et Parc national de Port-Cros. 2013, p. 1-58. ; D. BRECARD, C. LUIGI. *Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles : les enseignements de la base de données Bountîles*. Vol. 30, 2016.

⁹⁵ Voir notamment : S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT, *op. cit.* ; S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT, *op. cit.* ; D. BRECARD, C. LUIGI, *op. cit.*

généraux réalisés par ces projets d'observation indiquent une augmentation de la présence des visiteurs dans les aires marines protégées françaises⁹⁶.

Par ailleurs, l'augmentation de la fréquentation de plaisance a été fortement stimulée par la crise sanitaire provoquée par le coronavirus⁹⁷. Les étés 2020, 2021 et 2022 ont été le théâtre d'une augmentation remarquable de la fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées en France, ce qui n'a fait que confirmer une tendance déjà vérifiée depuis quelques années⁹⁸. Les restrictions de déplacement en dehors du territoire métropolitain ont contribué à cette augmentation, tout comme le souhait sociétal général de renouer avec les activités de plaisance, notamment pour profiter du contact avec la nature. Toutefois, même après la fin des interdictions liées à l'état d'urgence de la COVID-19, le taux de fréquentation est resté élevé. Prenons encore une fois l'exemple du Parc national de Port-Cros pour observer ces effets. Après l'été 2020, la Métropole Toulon Provence Méditerranée et les gestionnaires du parc national ont mis en place un dispositif de régulation du nombre de passagers transportés vers Porquerolles, qui a accueilli un total de 297 000 personnes en 2021. Ce chiffre représente une baisse de 6 % de visiteurs par rapport à l'été de 2020, période où l'île de Porquerolles a reçu dans les jours des pics 8 000 personnes⁹⁹. Cette mesure de restriction à 6 000 personnes par jour a été maintenue en 2022 et 2023. Bien que la Métropole Toulon Provence Méditerranée et les gestionnaires du parc national n'aient pas publié de nouveau bilan sur l'impact de ces restrictions sur la fréquentation touristique, la nécessité annuelle

⁹⁶ A. CADORET, *op. cit.* ; C. MEUR-FEREC. Between “over-visiting” and “over-protection” of coastal natural sites. *Espace Géographique*. 2007, p. 41–50.

⁹⁷ Selon l'encyclopédie française, « une crise sanitaire se caractérise par des événements qui affectent la santé d'un grand nombre d'individus. Cette crise peut éventuellement faire accroître le facteur significatif de mortalité ou de surmortalité, dans un secteur géographique précis ou la Planète entière. Elles sont déclarées par l'État ». La crise sanitaire de la COVID — 19 a été reconnue par le gouvernement français au 10 mars de 2020, après la déclaration d'une pandémie par l'Organisation Mondiale de Santé. Au 23 mars 2020, la loi d'urgence a introduit, dans le Code de la santé publique, la possibilité d'instaurer un état d'urgence sanitaire en cas de catastrophe sanitaire et pendant 15 mois les Français ont vécu des périodes de confinement, d'impossibilité de circulation interne et dans les pays étrangers par exemple. La réouverture de la circulation dans le territoire national a eu, par conséquent, une grande élévation de la fréquentation aux espaces protégés, comme les aires marines protégées.

⁹⁸ La professeure C. ROCHE souligne que même si pour l'instant nous ne pouvons pas « dire ce que sera le tourisme *post-crise*, la massification du tourisme, le gigantisme des navires, le manque de civilité des certains inciterait à répondre par la négative ». C. ROCHE. *Les nouveaux territoires du tourisme en mer*. In : V. HERBET. *Tourisme et territoires*. Bruxelles : Peter Long, 2021, p. 439. Cela renforce la perception des acteurs interviewés à Port-Cros en août 2021 et corrobore aussi avec les tendances observées pendant les derniers 5 ans.

⁹⁹ Informations publiées par la Métropole Toulon Provence Méditerranée. Disponible en ligne : <https://metropoletpm.fr/actualites/frequentation-estivale-ile-de-porquerolles-iles-d-or-un-bilan-positif> Accès 16 avril 2024.

d'instaurer une jauge met en évidence l'importance de la fréquentation du site ainsi que la nécessité de sa régulation.

12. Les impacts négatifs de la fréquentation de plaisance dans les écosystèmes marins. La littérature scientifique met en évidence que les principales conséquences de cette hausse de la fréquentation résident dans les impacts négatifs sur les herbiers (posidonie, zostère, etc.) résultant de l'ancrage des navires¹⁰⁰, les conflits entre usagers, l'augmentation de la pollution des eaux¹⁰¹ et de la pollution sonore¹⁰², et le dérangement des espèces sensibles. D'autres enjeux sont également soulignés, comme par exemple la remise en suspension des

¹⁰⁰ P. FRANCOUR, A. GANTEAUME, M. POULAIN. Effects of boat anchoring in *Posidonia oceanica* seagrass beds in the port-Cros national park (north-western Mediterranean Sea). *Aquatic Conservation*. 1999, p. 391–400. ; M.K. BRACKHURST, R.G. COLE. Biological impacts of boating at Kawau Island, north-eastern New Zealand. *Journal of Environmental Management*. 2000, p. 239–251.; M. MONTEFALCONE, R. LASAGNA, C.N. BIANCHI, C. MORRI, G. ALBERTELLI. Anchoring damage on *Posidonia oceanica* meadow cover: a case study in Prelo cove (Ligurian Sea, NW Mediterranean). *Journal of Chemical Ecology*. 2006, S207–S217. ; G. CANCEMI, I. GUALA, S. COPPA, K. BURON. L'impact des ancrages sur les herbiers à *Posidonia oceanica* et sur les populations de Grande Nacre (*Pinna Nobilis*). In: *Le Rôle des Aires Marines Protégées*, Programme Interreg IIIB Medocc/Aire marine protégée med. 2008, p. 36–57. ; J. LLORET, N. ZARAGOZA, D. CABALLERO, V. RIERA. Impacts of recreational boating on the marine environment of Cap de Creus (Mediterranean Sea). *Ocean Coast Management*. 2008, p. 749–754. ; I.E. HENDRIKS, S. TENAN, G. TAVECCHIA, N. MARBA, G. JORDA, S. DEUDERO, E. ALVAREZ, C.M. DUARTE. Boat anchoring impacts coastal populations of the pen shell, the largest bivalve in the Mediterranean. *Biologie Conservation*. 2013, p. 105–113. ; C. PAOLI, P. VASSALLO, M. POZZI, F. MASSA, I. RIGO, V. CAPPANERA, L. MEROTTO, S. VENTURINI, I. LAVARELLO, C. VALERANI, V. GAZALE, A. ZANELLO, M. VANNINI, P. POVERO, G. DAPUETO. Towards strong sustainability: a framework for economic and ecological management of Marine Protected Areas. *Vie Milieu*. 2020. ; I. RIGO, C. PAOLI, G. DAPUETO, C. PERGENT-MARTINI, G. PERGENT, A. OPRANDI, M. MONTEFALCONE, C.N. BIANCHI, C. MORRI, P. VASSALLO. The natural capital value of the seagrass *Posidonia oceanica* in the north-western Mediterranean. *Diversity*. 2021, 499.

¹⁰¹ E. L. SHAFER, J. YOON. Environmental management of human waste disposal for recreational boating activities. *Journal of Environmental Management*. 1998, p. 99–107. ; L.M. LEON ET J. WARNKEN. Copper and sewage inputs from recreational vessels at popular anchor sites in a semi-enclosed Bay (Qld, Australia): estimates of potential annual loads. *Marine Pollution Bulletin*. 2008, p. 838–845. ; T. BYRNES, R. BUCKLEY, M. HOWES, J.M. ARTHUR. Environmental management of boating related impacts by commercial fishing, sailing and diving tour boat operators in Australia. *Journal of Cleaner Production*. 2016, p. 383–398.

¹⁰² G. HAVILAND-HOWELL, A.S. FRANKEL, C.M. POWELL, A. BOCCONCELLI, R.L. HERMAN, L.S. SAYIGH. Recreational boating traffic: a chronic source of anthropogenic noise in the Wilmington, North Carolina Intracoastal Waterway. *Journal of the Acoustical Society of America*. 2007, p. 151–160. ; S. BURGIN, N. HARDIMAN. The direct physical, chemical and biotic impacts on Australian coastal waters due to recreational boating. *Journal of Biodiversity Conservation and Bioresource Management*. 2011, p. 683–701. ; R. J. MAXWELL, A. J. ZOLDERDO, R. de BRUIJN, J. W. BROWNSCOMBE, E. STAATERMAN, A. J. GALLAGHER, S. J. COOKE. Does motor noise from recreational boats alter parental care behaviour of a nesting freshwater fish? *Aquatic Conservation*. 2018, p. 969–978.

sédiments¹⁰³, la litière marine¹⁰⁴, les émissions de lumière artificielle¹⁰⁵ et l'alimentation animale¹⁰⁶.

Nonobstant, cette fréquentation croissante est à la fois génératrice d'enjeux environnementaux, mais aussi d'impacts socio-économiques dans et autour de ces espaces protégés.

III. Les impacts socio-économiques corrélatifs à l'évolution de la fréquentation de plaisance

13. Le poids économique de la fréquentation de plaisance. L'Organisation mondiale du tourisme a estimé que la visite touristique des aires protégées internationales en 2017 avait dépassé 1,33 milliard de dollars. Ces visites ont engendré plus de 1,34 milliard de dollars de revenus touristiques internationaux, contribuant ainsi à 10 % du PIB mondial¹⁰⁷. À cette époque, la croissance annuelle du tourisme était estimée à 3 %, avec une perspective que le tourisme intérieur surpasserait ce taux¹⁰⁸. Plus précisément sur le plan de l'économie globale, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a prévu qu'en 2030 le tourisme dans les zones côtières et maritimes engendrerait des profits de 777 billions de dollars et environ 8,6 millions d'emplois¹⁰⁹. En ce qui concerne l'Union européenne, le tourisme génère un chiffre d'affaires annuel de 28 billions d'euros et soutient 234 millions d'emplois¹¹⁰. Ces chiffres illustrent l'importance économique considérable du tourisme, de la fréquentation des aires protégées et des activités de plaisance dans diverses régions, bien qu'ils ne représentent qu'une partie de l'ensemble de leur impact économique.

¹⁰³ J. M. RUIZ, J. ROMERO. Effects of disturbances caused by coastal constructions on spatial structure, growth dynamics and photosynthesis of the seagrass *Posidonia oceanica*. *Marine Pollution Bulletin*. 2003, p. 1523–153.

¹⁰⁴ G. F. de CARVALHO-SOUZA, M. LLOPE, M.S. TINOCO, D.V. MEDEIROS, R. MAIA-NOGUEIRA. Marine litter disrupts ecological processes in reef systems. *Marine Pollution Bulletin*. 2018, p. 464–471.

¹⁰⁵ T. LONGCORE, C. RICH. Ecological light pollution. *Frontiers in Ecology and the Environment*. 2004, p. 191–198. ; F. HÖLKER, C. WOLTER, E.K. PERKIN, K. TOCKNER. Light pollution as a biodiversity threat. *Trends in Ecology & Evolution*. 2010, p. 681–682.

¹⁰⁶ A. CARREÑO, J. LLORET. Environmental impacts of increasing leisure boating activity in Mediterranean coastal waters. *Ocean and Coastal Management*. 2021.

¹⁰⁷ Y.-F. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY (éds.). *Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées : Lignes directrices pour la durabilité*. Lignes directrices des meilleures pratiques dans les aires protégées No. 27, Gland, Suisse : UICN. 2019. p.5.

¹⁰⁸ Y.-F. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY, *op. cit*

¹⁰⁹ OCDE, *The Ocean Economy in 2030*, Éditions OCDE, Paris, 2016 [En ligne] <https://doi.org/10.1787/9789264251>

¹¹⁰ European Commission, 2017. Commission Staff Working Document on Nautical Tourism. Report COM SWD (2017) 126 final, Brussels (Belgium). [En ligne] https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/swd-2017-126_en.pdf. Accès 03 avril 2024.

Les chiffres d'affaires nationaux de la plaisance montrent l'importance du secteur pour l'économie française. Selon la Fédération Nationale de la Plaisance et des Pêches en mer (FNPP), 2021 a compté plus de 20 millions de pratiquants, représentant un poids économique de plus de 16 milliards d'euros et des centaines de milliers d'emplois. Si nous ajoutons la pêche de loisir, la FNPP estime regrouper entre 3 et 4 millions de pratiquants pour un poids économique d'un milliard d'euros par pratiquant¹¹¹. Dans la mesure où ces activités contribuent significativement à l'économie nationale¹¹², un regard sur les impacts socio-économiques de l'environnement vient s'ajouter aux effets environnementaux de la fréquentation de plaisance des aires marines protégées. Dans la mesure où la majorité des aires marines protégées sont ouvertes au public¹¹³, les activités de plaisance sont aussi génératrices d'un important chiffre d'affaires lié au tourisme.

14. Les conflits d'usage. La croissance des activités de plaisance offre des avantages sociétaux comme la relaxation, l'exercice physique et la découverte de la nature¹¹⁴. Malgré tout, elle entraîne des conflits d'usage en mer¹¹⁵ qui sont les premiers signes de l'augmentation du nombre de plaisanciers et du développement de leurs pratiques dans une zone maritime. Cette occupation accrue de l'espace marin déjà partagé entre les populations locales, les gestionnaires des aires marines protégées, le secteur du transport maritime et de la pêche professionnelle, produit plusieurs points de tension¹¹⁶. Par ailleurs, comme l'a souligné Madame A. CADORET, la perception des conflits varie selon les perspectives individuelles de chaque acteur¹¹⁷. Par exemple, la satisfaction des visiteurs sur l'île de Porquerolles peut être influencée par les interactions individuelles lors de la visite et la perception des activités

¹¹¹ Bilan du Congrès de 2021 de la FNPP. Document disponible en ligne : <https://www.appcj.fr/documents/less-chiffres-cles-de-la-plaisance-et-de-la-peche-de-loisir-jkpvjm-1.pdf>. Accès 28 mars 2024.

¹¹² Bilan du Congrès de 2021 de la FNPP, *op. cit.*

¹¹³ A. COSQUER, M. HUGHES, N. LE CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD. Recreation user knowledge, support and engagement in French MPAs: Are there reverse side-effects of the French soft regulation and management approach? *Marine Policy*. 2019, p. 108–117.

¹¹⁴ European Commission, 2017. Commission Staff Working Document on Nautical Tourism. Report COM SWD (2017) 126 final, Brussels (Belgium). [En ligne] https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/swd-2017-126_en.pdf. Accès 03 avril 2024.

¹¹⁵ Les conflits d'usage en mer sont entendus dans ce travail comme l'opposition entre un, deux ou plusieurs acteurs concernant l'affectation de l'espace marin, le partage des ressources, la transgression des règles d'utilisation de cet espace, ainsi que les conséquences réelles ou potentielles d'usage de la mer sur un ou plusieurs acteurs. Voir A. CADORET. Le regard du géographe : les conflits d'usage révélateurs de dynamiques territoriales et de leviers pour l'action : les cas de Porquerolles, Parc national de Port-Cros (France). In : A. BERENI, P. RICARD, W. SEDDIK. *Conflits d'usage en mer*. Paris : Pedone 2023, p. 42-65.

¹¹⁶ A. CADORET. Le regard du géographe : les conflits d'usage révélateurs de dynamiques territoriales et de leviers pour l'action [...], *op. cit.* Voir notamment A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area [...], *op. cit.*

¹¹⁷ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area [...], *op. cit.*

pratiquées¹¹⁸. Ainsi, une expérience satisfaisante pour un visiteur peut différer de celle d'un acteur local.

Monsieur A. BARCELO *et al.* rapportent que, parfois, les intérêts des acteurs locaux¹¹⁹ ne sont pas les mêmes que ceux des visiteurs ni de ceux des gestionnaires de ces espaces protégés. Selon ces auteurs, pendant une consultation réalisée en 2003 avec les locaux sur l'île de Porquerolles — localisée actuellement dans le cœur du Parc national de Port-Cros — il a été relevé que « *parmi les reproches apparaissait surtout le fait qu'aucun droit d'usages n'était reconnu pour les habitants, que le contrôle de l'activité des habitants était jugé trop strict, qu'une augmentation des contraintes réglementaires s'était produite avec le temps et que l'encadrement des activités économiques était jugé trop fort* »¹²⁰. Ils concluent que « *les motivations de certains acteurs étaient parfois fortement guidées par le souhait de privilégier les activités économiques* »¹²¹. Les locaux peuvent ainsi ressentir l'accroissement des restrictions en termes d'activités et d'usages de l'espace protégé et, par conséquent, une certaine réduction des retombées économiques des visiteurs. Certaines activités de plaisance sont aussi associées à la perte d'espace, comme dans le cas des pêcheurs artisanaux face aux pêcheurs de plaisance et les embarcations de type yacht et jet-ski¹²².

Ces différentes perceptions de la situation peuvent conduire à une double problématique. D'une part, les conflits sur l'espace marin qui peuvent s'établir à l'égard des plaisanciers au regard des nouveaux types d'activités économiques tel que l'éoliens en mer¹²³. D'autre part, lorsque les locaux se sentent trop menacés par les nouvelles règles imposées pour éviter les impacts écologiques de cette occupation, il est possible qu'ils soient moins réceptifs aux mesures de protection instaurées dans les aires marines protégées. Il faut souligner que la question de l'acceptation sociale de l'existence des aires protégées ou des mesures pour

¹¹⁸ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area [...], *op. cit.*

¹¹⁹ Les acteurs locaux sont ceux qui vivent ou exercent une activité économique ou sociale dans l'espace géographique affecté par l'aire marine protégée.

¹²⁰ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER. Concertation et mode de gouvernance lors de la mise en place de l'aire marine protégée de Porquerolles (Hyères, France) dans le cadre de Natura 2000 en mer. *Scientific Reports of Port-Cros National Park*. 2010. p. 26.

¹²¹ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 25.

¹²² Informations recueillies dans le cadre des entretiens réalisés en août 2021 avec un groupe de pêcheurs anonymes à la Presqu'île de Giens. Les détails de cette mission seront décrits dans la partie VI de l'introduction.

¹²³ Voir notamment le projet de parc éolien en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier, le projet de parc éolien en baie de Saint-Brieuc, le projet de parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine et le projet d'éoliennes flottantes en Méditerranée.

garantir la conservation de cet espace peut constituer une entrave pour l'effectivité de l'aire marine protégée¹²⁴.

Ainsi, il s'avère que le poids de l'économie dans la prise de décision présente un grand enjeu auquel les gestionnaires des aires marines protégées doivent faire face. La recherche d'un environnement sain qui permette également le développement des activités humaines représente l'un des défis majeurs de notre société actuelle, et le droit constitue l'un des aspects susceptible de contribuer à y répondre.

IV. L'évolution du système juridique des aires marines protégées en réponse aux changements de la fréquentation de plaisance

15. L'origine des aires protégées. Monsieur A. OLAVO LEITE estime que la pratique consistant à réserver une certaine portion du territoire afin de contrôler l'utilisation d'une ou de plusieurs ressources naturelles existait déjà à Rome au V^e siècle avant J.-C.¹²⁵. Cette pratique a aussi été vérifiée chez les Assyriens au VII^e siècle avant J.-C et dans les anciennes cités Grecques où, par exemple, certaines forêts étaient protégées par des lois¹²⁶. Plus tard, pendant le Moyen Âge en Europe, plusieurs réserves de chasse, de pêche et de bois ont été créées. À cette époque, l'objectif était de gérer rationnellement certaines ressources afin de prévenir les périodes de pénurie, mais sans accorder une attention particulière à la protection des écosystèmes. Il est également intéressant de noter que l'émergence ultérieure des aires marines protégées nécessite une compréhension de la genèse des aires protégées terrestres.

16. L'évolution des instruments juridiques pour les aires protégées. En France, les forêts protégées par l'ordonnance de Brunoy de 1349, et principalement, les forêts protégées par l'Ordonnance de Louis XIV « sur le fait des eaux et forêts », de 1669, (l'une des ordonnances de Colbert)¹²⁷ ont été considérées comme les premières aires protégées¹²⁸.

¹²⁴ Voir notamment : L. LASLAZ, C. GAUCHON, M. DUVAL, S. HERITIER. *Les espaces protégés. Entre conflits et acceptation*. Belin, 432p., 2014. ; A. THOMASSIN, « Des réserves sous réserve » : acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien. Th., 2011. ; A. THOMASSIN, C.S. WHITE, S. STEAD, G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area : The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*. 2010, p. 169–179.

¹²⁵ A. O. LEITE. Droit comparé de l'environnement : La valorisation du patrimoine des aires protégées brésiliennes et françaises. Th., 2018, p. 77.

¹²⁶ A. O. LEITE, *op. cit.*

¹²⁷ FRANCE. *Ordonnance de Louis XIV sur le fait des eaux et forêts, du mois d'août 1669*. Registrée au Parlement de Besançon, le 27 avril 1694. Publiée à Besançon, chez la veuve de C. Rochet. 1669. Disponible en ligne : <http://catalog.hathitrust.org/Record/009712014>. Accès 16 avril 2024.

¹²⁸ A. O. LEITE, *op. cit.*

Cependant, malgré leur statut de précurseurs des aires protégées françaises, ces espaces forestiers n'ont plus de lien avec les aires protégées d'aujourd'hui.

Une rétrospective de l'évolution de la conception des aires protégées depuis le début du XIXe siècle jusqu'aux années 1970 révèle trois grandes périodes. Tout d'abord, nous avons noté une période axée sur la gestion des ressources afin d'assurer sa subsistance. Ensuite, nous avons observé un fort développement des parcs nationaux, à l'image de ce qui s'est passé aux États-Unis d'Amérique après la création du premier parc contemporain, le Parc national de Yellowstone¹²⁹ en 1872 qui a suscité les premières réflexions sur les enjeux de conservation de la nature. Pendant plusieurs décennies, la notion d'aire protégée a été pensée dans une optique conversationniste, plus exactement : « *les aires protégées sont (...) l'objet privilégié d'un créneau spécifique de l'environnementalisme, dont la principale caractéristique est une préoccupation particulière pour la protection de la nature et de ses composantes, et non à la qualité de l'environnement en général* »¹³⁰. Dans cette dynamique, le Glacier Bay National Monument a été créé en 1925 en Alaska, offrant ainsi pour la première fois la protection d'un écosystème marin et marquant une étape importante dans l'histoire des aires protégées¹³¹.

Entre les années 1930 et 1960, le nombre croissant de nouvelles aires protégées représentait un signe encourageant pour les plus optimistes. Plusieurs parcs mixtes comprenant à la fois des espaces terrestres et marins ont été établis dans le but de protéger les différents écosystèmes¹³². Ces nouveaux parcs sont le fruit des efforts conjoints d'une partie de la société, désireuse de préserver la nature pour des motifs d'ordres philosophiques, esthétiques ou récréatifs, et d'une communauté de chercheurs souhaitant étudier la faune et la flore¹³³.

¹²⁹ Nous n'allons pas discuter si le Parc national de Yellowstone était la première aire protégée contemporaine. Il suffit de souligner l'existence d'une divergence dans la littérature en raison de la possible inspiration des États-Unis de l'Amérique dans la gestion forestière allemande et française et dans des systèmes de protection de la nature pratiqués en Angleterre et en Allemagne. Pour plus d'information, consulter : A. O. LEITE, *op. cit.* ; S. DEPRAZ. Aux origines de la protection de la nature. Th., 2014, p. 43-67. ; E. RODARY, C. CASTELLANET. Les trois temps de la conservation. In : E. RODARY, C. CASTELLANET, G. ROSSI. *Conservation de la nature et développement : L'intégration impossible ?* Paris : Karthala; GRET, 2003.

¹³⁰ A. O. LEITE, *op. cit.*, p. 84.

¹³¹ D. CHAMBON, *op. cit.*

¹³² Nous pouvons souligner comme exemple : *The Californie Sea Otter Reserve*, en 1937 ; *The Channel Islands Monument* en 1938 ; la Réserve Naturelles des Territoires Français d'Antarctique, en 1938 ; *The Hundred Islands National Park*, en 1941 ; *Tsistsikama Forest et Coastal National Park* en Afrique du Sud en 1946 ; Parc national des Everglades en 1947. Voir notamment : D. CHAMBON, *op. cit.*

¹³³ A. PHILLIPS. The history of the international system of protected area management categories. *Parks*. 2004. ; A. SELMI. L'émergence de l'idée de parc national en France : de la protection des paysages à l'expérimentation coloniale. In : R. LARRÈRE, B. LIZET, M. BERLAN-DARQUÉ. *Histoire des parcs nationaux : comment*

Enfin, à partir des années 1970, la perception de l'interaction des humains avec ces espaces « sanctuarisés » a commencé à être questionnée, si bien que l'idée d'aires protégées conçues comme de grands sanctuaires s'est avérée quelque peu dépassée. Au cours de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) — connue comme Rio 92 — la notion de développement durable a été intégrée à la conception existante des aires protégées. Plus tard, la CDB a placé l'accent sur la comptabilisation de la gestion durable des ressources avec la protection de l'écosystème marin dans les articles 8, 9 et 10.

17. L'évolution du terme d'aire marine protégée. L'évolution du terme « aire marine protégée » a été significative au fil du temps, avec une définition de plus en plus précise et un accent croissant placé sur la protection des écosystèmes marins¹³⁴. Initialement, ce terme était associé à la gestion des ressources marines¹³⁵, impliquant par exemple la régulation des activités de pêche autorisées et interdites, ainsi que la conservation d'espèces marines spécifiques¹³⁶. Cependant, grâce à l'influence des organismes internationaux tels que l'UICN, la définition d'aire marine protégée a évolué vers une distinction claire entre les espaces de protection et les espaces de gestion durable des ressources¹³⁷. En 1999, l'UICN a précisé cette différence, mettant l'accent sur la protection de l'espace marin plutôt que sur la seule gestion des ressources¹³⁸. Certains auteurs ont remis en question l'intégration de la dimension sociale dans cette définition, arguant que l'objectif principal devrait être la protection et la conservation des écosystèmes¹³⁹. Cependant, la dernière définition de l'UICN en 2008 insiste sur le fait qu'une aire marine protégée est un espace délimité, consacré et géré dans le but d'assurer à long terme la conservation de la nature, des services écosystémiques et des valeurs

prendre soin de la nature ? Versailles : Quae : Muséum national d'histoire naturelle, 2009. ; S. DEPRAZ. Géographie des espaces naturels protégés [...], *op. cit.* ; A. O. LEITE, *op. cit.*

¹³⁴ UICN Comité français. *Les zones de protection forte en mer*. Partie 1 : Contexte, état des lieux et recommandations. Montreuil, France. 2021.

¹³⁵ UICN Comité français, *Ibid.*

¹³⁶ J. RICE, E. MOKSNESS, C. ATTWOOD, S. K. BROWN, G. DAHLE, K. M. GJERDE, E. S. GREFSRUD, R. KENCHINGTON, ALF RING KLEIVEN, PATRICK MCCONNEY, MAGNUS A.K. NGOILE, TOR F. NÆSJE, ERIK OLSEN, ESBEN MOLAND OLSEN, J. SANDERS, C. SHARMA, O. VESTERGAARD, L. WESTLUND. The role of MPAs in reconciling fisheries management with conservation of biological diversity, *Ocean & Coastal Management*. 2012, p. 217-230.

¹³⁷ En dehors de leur rôle dans l'évolution de la compréhension du terme « aire marine protégée », c'était l'UICN qui a recommandé à plusieurs reprises, comme dans la Conférence sur les parcs nationaux et les réserves du Pacifique Sud, en 1975 pour que les administrateurs des Aires marines protégées aient les mêmes pouvoirs que ceux des aires protégées terrestres.

¹³⁸ « Tout espace intertidal ou infra tidal ainsi que les eaux sous-jacentes, sa flore, sa faune et ses ressources historiques et culturelles que la loi et d'autres moyens efficaces ont mis en réserve pour protéger en tout ou en partie le milieu ainsi délimité ».

¹³⁹ P. DEARDEN, H. LOCKE. Rethinking protected area categories and the « new paradigm », *Environmental Conservation*. 2005, p. 1-10.

culturelles associées¹⁴⁰. Il convient de noter que le terme « aire marine protégée » diffère des « autres mesures de conservation efficaces par zone » (AMCEZ), qui englobent un éventail plus large de zones réglementées et gérées pour la conservation de la biodiversité marine, sans nécessairement avoir la protection comme objectif central¹⁴¹. Ainsi, tandis que les AMCEZ peuvent contribuer à la protection des écosystèmes marins de manière directe ou indirecte, les aires marines protégées se distinguent par leur objectif principal de protection à long terme des écosystèmes marins.

18. L'évolution des instruments juridiques appliqués aux aires marines protégées. A l'instar de la majorité des pays signataires de la CDB, la France a vu son système de conservation et de préservation des espaces naturels évoluer. Ainsi, les instruments juridiques dédiés aux espaces protégés ne sont plus ceux des ordonnances de Colbert. La première loi qui mérite d'être mentionnée est celle du 21 avril 1906¹⁴² intégrant la première phase du mouvement de conservation des espaces naturels. Ensuite, la Loi du 22 juillet 1960¹⁴³, le Décret du 1er mars 1967¹⁴⁴ et la Loi du 10 juillet 1976¹⁴⁵, ont été le résultat de l'expansion du *conversationnisme* nord-américain. Ces différentes normes ont créé les premiers espaces protégés ayant pour objectif principal la conservation d'une espèce ou d'un écosystème.

Jusqu'à cette période, il n'existait pas de régulation spécifique sur la création des espaces protégés en mer. Il fallut pour cela attendre 2006 et l'adoption de la Loi du 14 avril relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, portant modifiant le régime des parcs nationaux de 1960 et créant les parcs naturels marins, et modifiant les parcs naturels régionaux. Les parcs naturels marins sont les seules aires marines protégées françaises créées exclusivement pour protéger l'espace marin. Ils ont été conçus pour être perçus comme moins contraignants que les parcs nationaux et « *ne sont pas côtiers dans la mesure où ils n'ont pas de partie terrestre à l'exception de l'estran* »¹⁴⁶. De plus,

¹⁴⁰ N. DUDLEY, *op. cit.*

¹⁴¹ Une autre mesure de conservation efficace par zone signifie « *une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socio-économiques et d'autres valeurs pertinentes localement* ». UICN Comité français, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴² Elle a été ensuite remplacée par la Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

¹⁴³ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux. *JORF* du 23 juillet 1960.

¹⁴⁴ Décret du 1er mars 1967 instituant les parcs naturels régionaux. *JORF* du 2 mars 1967

¹⁴⁵ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. *JORF* du 13 juillet 1976. Cette loi institue la création des réserves naturelles.

¹⁴⁶ A. GUIGNIER, M. PRIEUR. Le cadre juridique des aires protégées : France. *International Review of Community Development*. 2015. p. 28.

aucune motivation spécifique n'est nécessaire pour justifier leur création¹⁴⁷. Finalement, le Code de l'environnement compte actuellement 9 catégories d'espaces protégés qui peuvent être considérés comme une aire marine protégée¹⁴⁸.

19. La gestion des aires marines protégées en France. Actuellement, la France compte 565 aires marines protégées (métropole et outre-mer comprises)¹⁴⁹. Depuis 2007, neuf parcs naturels marins ont été créés¹⁵⁰. La France compte trois parcs nationaux qui ont une partie marine¹⁵¹ et selon les données de 2021, 11 % de la zone économique exclusive métropolitaine est couverte par un site Natura 2000¹⁵². Cependant, comme souligné par la Professeure K. GRORUD-COLVERT *et al.*, la seule création des aires marines protégées ne semble pas être suffisante pour résoudre les défis environnementaux et socio-économiques¹⁵³. Selon les auteurs, pour atteindre ces objectifs en matière de protection, les aires marines protégées nécessitent d'une part, des conditions favorables en termes de planification et de conception. D'autre part, elles nécessitent une gouvernance favorable et une gestion qui puissent répondre aux impacts des activités autorisées au sein de cet espace protégé¹⁵⁴. Nous observons que la compétence en matière de régulation et de gestion varie selon le type d'aire marine protégée, et il est fréquent d'avoir plusieurs autorités compétentes pour un même espace. Cela peut engendrer une multiplication de normes et donc être perçu comme un facteur négatif¹⁵⁵. Dans un contexte de comportements hétérogènes, comme c'est le cas des activités de plaisance, cette multiplication de normes peut devenir préjudiciable, rendant le droit peu lisible pour les destinataires de la norme.

¹⁴⁷ S. MABILE. Les parcs naturels marins consacrés par le législateur. *Revue Juridique de l'environnement*. 2006, p. 259.

¹⁴⁸ 1. Les parcs nationaux ayant une partie maritime ; 2. Les réserves naturelles ayant une partie maritime ; 3. Les arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime ; 4. Les parcs naturels marins ; 5. Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime ; 6. Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ; 7. Les zones de conservation halieutiques ; 8. Les parties maritimes des parcs naturels régionaux ; 9. Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime.

¹⁴⁹ Informations disponibles selon le site web officiel du gouvernement français. [En ligne] <https://www.mer.gouv.fr/le-patrimoine-marin-et-les-aires-marines-protégees-francaises>. Accès 28 mars 2024.

¹⁵⁰ Ces sont : Iroise, Mayotte, Golfe du Lion, Glorieuses, Estuaires picards et mer d'Opale, Bassin d'Arcachon, Estuaire de la Gironde et mer des Pertuis, Cap Corse et de l'Agriate et le dernier en Martinique.

¹⁵¹ Port-Cros, Calanques et Guadeloupe.

¹⁵² Selon l'Office français de la Biodiversité, en 2021, il y avait 1 753 en France qui recouvrent « près de 13 % du territoire terrestre hexagonal et 11 % de la zone économique exclusive métropolitaine ». [En ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/le-reseau-natura-2000>. Accès 28 mars 2024.

¹⁵³ K. GRORUD-COLVERT *et al.* The MPA Guide : A framework to achieve global goals for the ocean. *Science*. 2021 (eabf0861).

¹⁵⁴ K. GRORUD-COLVERT *et al.*, *Ibid.*

¹⁵⁵ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

Ainsi, dans l'optique d'améliorer la gestion des aires marines protégées, plusieurs stratégies¹⁵⁶ de création et de gestion d'aires marines protégées (SCGAIRE MARINE PROTÉGÉE) ont été lancées par les gouvernements français depuis 2007. Il est important de souligner la plus récente SCGAIRE MARINE PROTÉGÉE, lancée en 2021, qui est la première à proposer une stratégie unifiée pour la métropole et les outre-mers. Parmi les neuf objectifs établis par la Stratégie Nationale pour les Aires Protégées 2030, l'objectif 3, en particulier la mesure 9, mérite que l'on s'y arrête un instant. Cet objectif intitulé « *Des activités durables au sein du réseau d'aires protégées* » vise à assurer la compatibilité des usages tels que la pêche, le tourisme, les activités culturelles et sportives avec la conservation du patrimoine, tout en valorisant les services écosystémiques sur lesquels ces usages dépendent. Plus spécifiquement, la mesure 9 proposée par le gouvernement vise à « *accompagner les usages compatibles avec les objectifs de conservation des aires protégées* ».

Dans le cas des activités de plaisance, ces engagements pourraient être mobilisés pour repenser la place du droit face à aux enjeux environnementaux et socio-économiques déjà relevés. Si aucune loi n'a encore été directement élaborée à ce sujet, quelques idées ont été suggérées par la doctrine¹⁵⁷ et une proposition de loi est en cours de discussion au sein du Parlement français. La proposition de loi du Sénat n° 689 déposée au 19 juillet 2019¹⁵⁸ a comme objectif de porter des mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux. Le texte original, composé de 4 articles, propose notamment de modifier l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales¹⁵⁹

¹⁵⁶ En 2009 la France a adopté une stratégie de création d'aires protégées, et en 2007, 2012 et puis en 2021 une stratégie de création et de gestion d'aires marines protégées.

¹⁵⁷ Le Professeur G. MARTIN met en avant la réglementation du Code de l'environnement sur le pouvoir de police administratif du Préfet Maritime reconnu par l'article L360-1 ; les contrats de délégation de service public et l'existence de la charte du parc pour les parcs nationaux. Monsieur S. JOLIVET fait mention de l'idée bien développée dans d'autres pays : le droit d'entrée aux espaces naturels. L'auteur met aussi en valeur le pouvoir de police administratif du Préfet Maritime et l'innovation ajoutée par l'article L360-1 du Code de l'environnement ; et aussi la possibilité de l'incorporation de la capacité de charge dans les instruments juridiques à partir de la proposition de loi n° 689, déposée le 19 juillet 2019. Finalement, Monsieur A. G. DOMINGO souligne le rôle de la directive 2014/89 UE du Parlement européen et du Conseil pour la planification de l'espace maritime dans la lutte contre l'*hyper fréquentation* des aires marines protégées. Ces propositions seront explorées au cours de la première partie de la thèse.

¹⁵⁸ Le texte intégral de la proposition de loi ici en discussion est disponible dans l'Annexe 4.

¹⁵⁹ Disposition actuelle de l'article 2212-2 du Code général des collectivités territoriales : Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

afin d'élargir les pouvoirs de police spéciale du maire pour réglementer l'accès aux espaces protégés. Cette proposition souligne l'importance de permettre aux maires de réglementer l'accès et la circulation des personnes et des véhicules, adaptés à leur réalité locale, dès lors que cela pourrait compromettre des éléments protégés par la loi.

Bien que la proposition de loi puisse constituer un premier pas vers la régulation de la fréquentation croissante des espaces protégés, elle n'a pas encore été adoptée. La première lecture du texte par le Sénat a eu lieu le 21 novembre 2019 et depuis lors, le texte est en attente d'examen par la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹⁶⁰. De plus, en ce qui concerne la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, le texte semble ne pas être adapté pour réguler la situation actuelle en France. Bien que des progrès aient été réalisés, il demeure encore un travail considérable à accomplir afin de développer un instrument juridique suffisamment complet pour réglementer les activités de plaisance sans compromettre l'économie locale ni les aspects sociologiques associés à ces activités dans les aires marines protégées.

La place du droit semble importante dans cette nouvelle articulation entre l'intérêt des locaux, des élus, des plaisanciers, des gestionnaires des aires marines protégées et de la protection des écosystèmes marins. Tous ces acteurs ne sont pas forcément d'accord sur quelle pourrait être la (les) meilleur(s) mesure(s). Aussi, nous pouvons légitimement poser la question de l'évolution du droit et de ses fondements en ce sens. Des questionnements non seulement sur la multiplication des normes et la compétence des émetteurs, mais aussi sur la gouvernance de ces espaces face à cette (nouvelle) réalité méritent que l'on y porte attention.

V. Des alternatives juridiques face à un nouveau défi de gouvernance ?

20. La gouvernance à la rencontre du droit. Le terme polysémique¹⁶¹ de gouvernance apparaît dans plusieurs disciplines dont l'économie, l'administration, les sciences politiques, ou encore le droit. Certains juristes diront que la gouvernance est un mot générique et

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

Dans les îles monocommunes, l'interdiction mentionnée au premier alinéa peut couvrir l'ensemble du territoire de la commune.

¹⁶⁰ Informations valables pour le 02 mai 2023.

¹⁶¹ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » : Des mots forts du droit de l'environnement entre convergences et divergences conceptuelles et méthodologiques. In : R. B. MATHOLUTI, A. POMADE. *Vulnérabilité(s) environnementale(s)*. Paris : L'Harmattan. 2023, p. 97-120.

omniprésent dans le monde contemporain¹⁶², d'autres que c'est l'ensemble des règles de droit relatives à un régime juridique, tel que le droit de la mer, le droit maritime ou le droit international¹⁶³.

Ce mot « tiroir »¹⁶⁴ peut être associé à d'autres expressions qui parfois sont utilisées comme des synonymes « tel qu'administrer, gouverner, réguler, gérer, voire manager »¹⁶⁵. Si aujourd'hui le terme gouvernance est vu comme un « néologisme venu de la sociologie et de la science politique »¹⁶⁶, il était associé à la mer dans la Grèce Antique, au travers du mot « gouvernail »¹⁶⁷ — le dispositif qui sert à contrôler le bateau —. La première utilisation métaphorique dans le sens de : « gouverner les hommes » a été faite par Platon, et au Moyen Âge le terme a été associé à la gouvernance de la vie collective¹⁶⁸.

En 1937, le terme gouvernance¹⁶⁹ est réapparu dans un article de l'économiste COASE¹⁷⁰ et postérieurement dans les travaux de WILLIAMSON¹⁷¹. Si pour les économistes institutionnalistes¹⁷² le terme est employé comme renvoyant « aux procédés propres aux grandes firmes qui permettent de simplifier les échanges »¹⁷³, la traduction en France par les politistes avait une connotation différente. En effet, selon Monsieur D. LORRAIN, il serait à « rendre compte de la complexité organisationnelle grandissante du pouvoir local autour des notions de partenariat public-privé, de délégation, de contractualisation des

¹⁶² C. FABREGOULE, *Ibid.*

¹⁶³ Nous pouvons citer F. GALLETI. *Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer*. In : Gouvernance des mers et des océans. A. MONACO, P. PROUZET. ISTE Editions, 2015. p. 21-54. ; B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *op. cit.*; J. SALMON. *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles : Bruylant, 2001, p. 375. ; J. LOPUSKI, « Miedzynarodowe Prawo morza – Droit international de la mer », p.4, cité par F. GALLETI. *Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer*. In : Gouvernance des mers et des océans. A. MONACO, P. PROUZET. ISTE Editions, 2015. p. 21-54.

¹⁶⁴ C. FABREGOULE, *op. cit.*.

¹⁶⁵ C. FABREGOULE, *Ibid.* ; D. LORRAIN. Administrer, gouverner, réguler, *Annales de la recherche urbaine*, décembre 1998, n° 80-81, p. 85-92.

¹⁶⁶ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *op. cit.*, p. 123.

¹⁶⁷ « Plan mince orientable que l'on manœuvre à l'aide de la barre, et qui sert à diriger un bateau ». *Dictionnaire Le Petit Robert*.

¹⁶⁸ C. FABREGOULE, *op. cit.*

¹⁶⁹ Nous précisons que la définition du terme gouvernance sera explorée en détail dans la suite de la thèse et que, ici, l'objectif est seulement de dresser un panorama non exhaustif afin de contextualiser notre étude.

¹⁷⁰ R. H. COASE. The Nature of the Firm: Origin. *Journal of Law, Economics, & Organization*. 1988, p. 3–17.

¹⁷¹ O. WILLIAMSON. *The Mechanisms of Governance*. 1996

¹⁷² Plus tard, le terme sera aussi employé par une autre économiste institutionnelle, E. OSTROM pour proposer un nouveau système de gestion de ressources naturelles basé sur des institutions de gestion communautaire. Voir : E. OSTROM. *Gouvernance des biens communs*. De Boeck Supérieur, 2010.

¹⁷³ D. LORRAIN. Administrer, gouverner, réguler, *Annales de la recherche urbaine*, décembre 1998, n° 80-81, p. 86.

engagements »¹⁷⁴. Cette utilisation pour décrire le nouveau système de gouvernement municipal ne correspondait cependant pas à la réalité française de l'époque.

Au fil du temps, le sens du terme « gouvernance » a évolué progressivement de la fonction de gouverner vers la manière de gouverner. Madame C. FABREGOULE résume bien cette évolution. D'après elle « *on peut ainsi saisir les évolutions conceptuelles autour du mot gouvernance qui désigne tour à tour le pouvoir et la capacité de gouverner, mais aussi petit à petit l'idée de savoir gouverner et de comment procéder pour être efficace* »¹⁷⁵.

21. La gouvernance en droit. Depuis la fin du XX^e siècle, les juristes commencent à s'intéresser aux sujets liés à la gouvernance à partir de la discussion de la légitimité de l'État et l'intérêt général¹⁷⁶. Actuellement, le terme « gouvernance environnementale » émerge dans le langage juridique¹⁷⁷ et dans les textes de droit international¹⁷⁸, bien qu'un consensus sur sa signification reste à établir. Par ailleurs, dans un contexte de globalisation intégrant des enjeux environnementaux, nous voyons ressurgir une ancienne discussion liée à la gouvernance : celle de la démocratie et des niveaux de participation sociale.

La participation citoyenne est sujet à débat depuis les années 1920 néanmoins, les institutions internationales telles que les Nations Unies ont de plus en plus encouragé son importance dans les textes de droit international de l'environnement¹⁷⁹. Comme le souligne Madame C. FABREGOULE « *plus que jamais la question de la légitimité des acteurs et dans cette gouvernance nouvelle, se trouve centrale* »¹⁸⁰. Cette question devrait également être posée concernant l'augmentation des activités de plaisance dans les aires marines protégées, car cela implique des acteurs aux intérêts et aux perceptions environnementales divergents, dans un système juridique qui évolue mais pas toujours au même rythme que les défis de protection des écosystèmes marins.

¹⁷⁴ D. LORRAIN, *op. cit.*, p. 86.

¹⁷⁵ C. FABREGOULE, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁶ C. FABREGOULE, *op. cit.*

¹⁷⁷ C. EBERHARD. Quel droit pour une gouvernance responsable? Les enjeux de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme. 2009. ; P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN. Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability. UICN, Gland, Switzerland. 2016.

¹⁷⁸ L'article 6 de l'Accord de Paris sur le climat.

¹⁷⁹ Par exemple le principe 10 de la Déclaration de Rio 1992 affirme que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». En plus l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement est spécialement dédié à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières.

¹⁸⁰ C. FABREGOULE, *op. cit.*, p. 106.

Le droit est au centre de l'évolution de la conception de gouvernance, que ce soit dans le sens des différentes formes de gouvernement ou comme un outil de gouvernance. Mais nous pourrions nous interroger sur les possibles solutions pour améliorer la gestion de ces espaces protégés, sans nuire à l'économie locale et tout en prenant en compte les activités de plaisance et sa culture. Quel serait le meilleur mode de gouvernance pour ces espaces pour atteindre les objectifs du développement durable ?

VI. Originalité de l'étude et approche méthodologique adoptée

22. Délimitation du sujet. L'étude de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées nécessite une approche interdisciplinaire approfondie en raison de la complexité inhérente à la recherche sur les aires marines protégées. Cependant, il serait illusoire de prétendre couvrir tous les aspects et perspectives de ce sujet. Par conséquent, des choix ont dû être faits. Initialement, parmi l'ensemble des activités regroupées dans le champ de la plaisance, nous avons choisi de nous concentrer sur trois activités spécifiques : 1) la plongée ; 2) la pêche embarquée et ; 3) la navigation de bateau motorisé, spécialement en raison de l'ancrage de ces engins de navigation. Ce choix a été guidé à la fois par les recommandations des gestionnaires des aires marines protégées, qui attachent une importance particulière à ces activités et ont expressément souhaité qu'elles soient étudiées en priorité lors de nos échanges, ainsi que par notre propre compréhension des enjeux associés à ces pratiques.

Ensuite, avec l'objectif de réaliser une thèse résolument ancrée en droit mais enrichie d'une étude empirique socio-économique incontournable au regard du sujet qui nous anime, nous avons choisi deux aires marines protégées comme laboratoire d'étude¹⁸¹ : le Parc naturel marin d'Iroise et le Parc national de Port-Cros. Ces choix avaient pour objectif de permettre d'apprécier les différences de gestion, de statut juridique, ou encore de degré de fréquentation, pour envisager de formuler des propositions à la fois sur mesure et transposables, dans la mesure du possible. Ainsi, nous avons adopté une approche à la fois englobante et systémique du sujet pour offrir des contributions pratiques répondant à la diversité des systèmes de gouvernance des aires marines protégées.

23. La présentation des laboratoires d'étude choisis. Les deux aires marines protégées choisies pour mener ce travail présentent des caractéristiques géographiques, de fréquentation et de gestion différentes. Ainsi, il convient de présenter brièvement chacune d'elles avant de

¹⁸¹ Nous allons présenter dans la séquence les spécificités de chacune de ces aires marines protégées.

continuer notre description méthodologique. La première aire marine protégée a été choisie pour répondre à un besoin local en Finistère d'étude d'une fréquentation de plaisance en développement.

Le Parc naturel marin d'Iroise est localisé dans le département du Finistère, entre le nord de l'archipel de Molène au sud de la chaussée d'île de Sein, et jusqu'à la limite des eaux territoriales à l'ouest¹⁸². Créé en 2007, non seulement en raison de la remarquable diversité des habitats marins et du caractère exceptionnel de certains d'entre eux, en termes de biodiversité et d'état de conservation. Mais également en raison de l'existence d'espèces rares et menacées, d'une forte richesse halieutique, de l'engagement des communautés de pêcheurs dans une démarche d'exploitation durable des ressources et de l'importance culturelle du patrimoine maritime, le Parc naturel marin d'Iroise est le premier Parc naturel marin de France¹⁸³. Parmi les différents objectifs du Parc naturel marin d'Iroise, nous soulignons « *le développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs, compatibles avec la protection des écosystèmes marins* »¹⁸⁴. Ainsi, nous nous sommes intéressés à vérifier quel a été le niveau de fréquentation de plaisance, les moyens déployés pour encadrer ces activités, et aussi l'acceptation sociale de la norme au sein de cet espace. Avec un taux de fréquentation qualifié d'acceptable par les gestionnaires du site, le Parc naturel marin d'Iroise présente un système de gestion fondé sur un conseil de gestion délibératif qui est majoritairement composé par les acteurs locaux¹⁸⁵. Finalement, le Parc naturel marin d'Iroise présente des aspects de gouvernance, de fréquentation et de culture maritime bien différents de ceux de notre deuxième laboratoire d'étude.

Le Parc national de Port-Cros est situé en mer Méditerranée, dans le département du Var. Il englobe l'île de Porquerolles, les îles de Port-Cros et de Bagaud, l'îlot de la Gabinière et le rocher du Rascas¹⁸⁶. Comme mentionné précédemment, le Parc national de Port-Cros est

¹⁸² Présentation du Parc naturel marin d'Iroise sur leur site web. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/qui-sommes-nous>. Le décret de création du parc indique les points cardinaux qui délimitent le périmètre du Parc naturel marin d'Iroise. Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise. *JORF* n°228 du 2 octobre 2007. Voir notamment l'annexe 5, spécialement la carte du Parc naturel marin d'Iroise.

¹⁸³ Article premier du Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise. *JORF* n°228 du 2 octobre 2007.

¹⁸⁴ Article 6 du Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise. *JORF* n°228 du 2 octobre 2007.

¹⁸⁵ Nous allons explorer plus un détail les systèmes de gestion des aires marines protégées au long du Titre 1 de la première partie de la thèse.

¹⁸⁶ Voir l'annexe 5, spécialement la carte du Parc national Port-Cros.

la première aire protégée comprenant une partie marine en France¹⁸⁷. Le parc national comprend deux cœurs marins ainsi qu'une aire maritime adjacente¹⁸⁸. Connue pour son paysage, le Parc national de Port-Cros est confronté à un problème d'hyper-fréquentation et est d'ailleurs un laboratoire d'étude de fréquentation, notamment grâce au projet d'observation Bountîles¹⁸⁹. Le Parc national de Port-Cros se différencie également du Parc naturel marin d'Iroise par son ancrage territorial de plus de 60 ans et par son mode de gestion. La gestion est assurée d'une part, par l'établissement public national à caractère administratif représenté par le conseil d'administration¹⁹⁰. D'autre part, la participation des acteurs locaux est assurée par les conseils consultatifs¹⁹¹. Ces différences en termes d'histoire, de modèles de gestion, et de degré de fréquentation permettent d'avoir une vision plus globale des réalités diverses auxquelles sont confrontés les gestionnaires des aires marines protégées en France.

24. Les aspects socio-économiques de la recherche. La recherche présente des enjeux juridiques, accompagnés de variables économiques et sociales telles que : 1) d'apprécier l'effectivité des normes juridiques appliquées ou applicables et mettre en exergue leurs possibles lacunes dans le domaine de la régulation de la fréquentation de plaisance et de leurs impacts environnementaux au sein des aires marines protégées, pour tenter d'apporter des réponses en ce sens. Cet aspect suppose de connaître les moyens mis à disposition de la structure gestionnaire pour faire appliquer la réglementation et suivre son efficacité sur le bon état écologique ; 2) déterminer les instruments juridiques les plus pertinents pour aider les gestionnaires et les acteurs économiques et sociétaux (entreprise de tourisme, associations d'usagers locaux, administration publique, etc.) à réguler la fréquentation et ses impacts. Cela suppose notamment d'explorer la question de la légitimité de la norme juridique et de son acceptabilité par ses destinataires. L'acceptabilité sociale de la régulation est un prérequis à son succès, sans quoi elle peut être source de tensions entre usagers et gestionnaires des aires marines protégées ; et 3) concilier intervention juridique en faveur de la préservation des écosystèmes et intérêt économique des territoires. Dans ce cadre, il nous semble important d'identifier le modèle de régulation de la fréquentation de plaisance le plus adapté pour

¹⁸⁷ Le parc a été créé par le décret n°63-1235 du 14 décembre 1963 créant le Parc national de Port-Cros qui a été abrogé par le décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national de Port-Cros aux dispositions du Code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006. *JORF* n°0095 du 23 avril 2009.

¹⁸⁸ Pour plus d'information voir également le site web du Parc national de Port-Cros disponible [en ligne] <http://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/un-territoire-reconnu>. Accès 02 mai 2024.

¹⁸⁹ S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT, *op. cit.*

¹⁹⁰ Décret n° 2009-449 du 22 avril 2009, articles 23 et suivants.

¹⁹¹ Nous allons voir plus en détail le fonctionnement de ces conseils dans le chapitre 2 du Titre 1 de la première partie de la thèse.

contribuer à limiter la pression anthropique et sensibiliser ses destinataires aux enjeux de la conservation de l'écosystème marin.

25. Les méthodologies mobilisées. La présente recherche repose sur une approche multidisciplinaire, ancrée dans une réflexion juridique tout en étant ouverte aux enjeux socio-économiques du territoire. Pour ce faire, un éventail d'outils méthodologiques a été mobilisé, allant de l'analyse juridique classique à une démarche enrichie par une immersion sur le terrain. La recherche bibliographique, l'étude du droit positif et de la jurisprudence ainsi que le droit comparé fondent cette étude. Cependant, conscient de l'importance de comprendre les réalités concrètes et les dynamiques sociales des territoires, nous avons décidé d'enrichir notre approche par une démarche de terrain. Cette démarche empirique a impliqué l'utilisation d'outils méthodologiques, notamment des enquêtes et des entretiens semi-directifs, empruntés aux sciences sociales pour nourrir le raisonnement juridique¹⁹².

Ces enquêtes ont été construites sous la forme d'un questionnaire en ligne et ont été menées auprès des usagers des aires marines protégées, afin de comprendre leur niveau de connaissance des normes juridiques en vigueur, leur acceptabilité, ainsi que leurs perceptions concernant de potentielles nouvelles propositions de régulation des activités de plaisance. Parallèlement, afin d'avoir une compréhension approfondie des contraintes, des obstacles, des besoins et des exigences auxquels sont confrontés les gestionnaires des aires marines protégées, des entretiens semi-directifs ont été conduits auprès de différents groupes d'acteurs, incluant les acteurs économiques, les gestionnaires des aires marines protégées, l'administration publique et les associations d'usagers. L'objectif était de saisir leurs attentes, contraintes et perceptions relatives à la gestion ainsi qu'à l'utilisation de ces espaces. En complément, nous avons utilisé une approche de modélisation qualitative, notamment une carte cognitive basée sur l'outil Fuzzy Cognitive Map¹⁹³. Cette approche a permis de visualiser et d'analyser les perceptions, les représentations et les interactions des différents acteurs concernant les enjeux socio-économiques et écologiques spécifiques à chaque aire marine protégée étudiée.

26. La mobilisation de l'outil Fuzzy Cognitive Map. Les entretiens avec les acteurs avaient pour objectif de construire leur carte mentale avec leur perception sur les enjeux liés

¹⁹² Il convient de préciser que ces outils méthodologiques ne sont pas explorés dans leur intégralité individuelle, mais plutôt dans le but d'enrichir et d'orienter certaines questions juridiques.

¹⁹³ U. ÖZESMI et S. L. ÖZESMI. Ecological models based on people's knowledge : a multi-step fuzzy cognitive mapping approach. *Ecological Modelling*. 2004, p. 43–64.

à la fréquentation de plaisance au sein des deux laboratoires d'étude et sur un possible changement de régulation de cette fréquentation. Au cours des entretiens, nous avons construit leurs liens perçus entre les enjeux et les mesures liées à la fréquentation de plaisance, autant que l'intensité de ces relations. Chaque lien était ainsi signalé avec une flèche qui indiquait impacté / impactant, s'il s'agissait d'un impact favorable, le lien était indiqué (+1), et si l'impact était défavorable, le lien était indiqué (-1). *In fine*, l'importance a été de vérifier l'explicitation de la relation entre deux « nœuds » de la carte. Un nœud correspond à un mot ou une expression et peut désigner un concept au sens propre du terme ou d'autres éléments de discours, par exemple « hyper-fréquentation estivale », « efficacité de la régulation des activités en mer » ou « partenariat »¹⁹⁴. Cette méthodologie est un outil de traduction de représentation. Elle permet de traduire les connaissances (formelles et informelles), les croyances, les éléments marquants pour mémoire, les raisonnements cognitifs, sans avoir à être exprimés de façon mesurable. Ainsi, elle offre une représentation organisée et synthétique qu'un individu se fait du fonctionnement d'une partie de son environnement ou d'un système auquel il appartient.

Depuis la réalisation des entretiens, les cartes individuelles anonymisées ont été harmonisées sur le plan du langage, puis agrégées selon le type d'acteur (associations, administration, acteurs économiques) pour former une carte globale¹⁹⁵. L'objectif était d'obtenir une représentation des schémas mentaux partagés par les acteurs concernant la gouvernance de chaque parc et les instruments juridiques disponibles plus pertinents pour réguler la fréquentation et ses impacts. Le processus d'harmonisation a respecté toutes les idées exprimées lors des entretiens tout en préservant l'anonymat des participants. Nonobstant l'importance de toutes les idées, seules les idées avec une fréquence d'occurrence supérieure à « 1 » ont été retenues dans les cartes agrégées, afin de refléter la compréhension collective du phénomène. Cette réduction était nécessaire pour garantir la lisibilité des cartes, bien que les connexions singulières entre variables aient été conservées au niveau des cartes individuelles.

27. Les missions de terrain réalisées. Ces méthodologies ont été mises en œuvre lors de missions de terrain sur deux sites d'étude : le Parc national de Port-Cros et le Parc naturel

¹⁹⁴ L'explication des variables est disponible dans l'Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

¹⁹⁵ Les cartes (par groupe d'acteurs et générales) sont disponibles dans l'Annexe 2, tandis que les analyses individuelles correspondantes sont fournies dans l'Annexe 1.

marin d'Iroise. Ces missions, menées respectivement en juillet et en août 2021 (période estivale en France) ont permis une immersion directe dans le contexte de la fréquentation de plaisance dans ces aires marines protégées. Pendant les missions, nous avons été présents dans les ports de plaisance, port d'embarquement pour les navettes, bateaux de balades en mer, plages et chemins de randonnée afin de pouvoir le plus grand nombre de réponses aux questionnaires. Nous nous sommes aussi appuyés sur les professionnels du tourisme pour diffuser le questionnaire en ligne auprès du plus grand nombre des usagers des parcs, via des flyers contenant un QR code¹⁹⁶ qui permettait de répondre à distance. Finalement, nous avons également partagé en ligne sur des réseaux sociaux le lien du questionnaire afin de faciliter l'accès aux participants.

En ce qui concerne les entretiens semi-directifs, lors de la première mission qui a eu lieu au sein du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et 09 août de 2021, nous avons pu interroger 9 personnes sur place. Parmi elles, des acteurs économiques, des représentants d'associations, des membres du Parc national de Port-Cros, des membres de l'administration publique et des capitaineries. Nous avons pu aussi interroger 3 autres acteurs importants, comme la Préfecture Maritime de la Méditerranée, par visioconférence, en raison du manque de disponibilité pendant le séjour à Hyères et alentour. De manière similaire, entre le 18 et 23 août 2021 au sein du Parc naturel marin d'Iroise, les mêmes méthodologies ont été appliquées pour comprendre les spécificités locales et les dynamiques socio-économiques en jeu. Nous avons pu interroger 7 personnes sur place, notamment des membres des associations de plaisance et des représentants du port du Conquet. En dehors de cette semaine sur site, nous avons pu également interroger deux autres acteurs clés pour l'administration du parc, tel qu'un gestionnaire et un membre du conseil de gestion du parc naturel marin.

28. La synthèse des résultats des missions de terrain. L'analyse des informations recueillies lors des missions de terrain a mis en évidence trois principaux points au Parc national de Port-Cros. Tout d'abord, une disparité notable a été observée entre la perception des acteurs partenaires du Parc national de Port-Cros et celle des acteurs moins impliqués dans la gestion quotidienne de l'espace marin. Cette disparité concerne principalement les contraintes d'aménagement et d'utilisation de l'espace marin, ainsi que l'acceptabilité de ces normes. Ensuite, la relation entre le manque de lisibilité du droit, occasionnée par la

¹⁹⁶ QR code est l'abréviation de l'anglais *Quick Response Code*, qui désigne un code-barres en deux dimensions. Le QR code permet un décodage rapide via un lecteur de code-barres, un smartphone, etc. Dictionnaire Larousse ; Dictionnaire L'Internaute.

multiplication croissante et la déficience de communication sur ces règles au public. Enfin, la question de l'augmentation d'un tourisme estival ainsi que la mutation de la fréquentation vers un tourisme de masse, qui peut parfois être perçu comme incivique par certains.

En parallèle des entretiens, nous avons conduit le questionnaire disponible en ligne, mais qui a aussi pu être complété directement sur place par les visiteurs sur tablette. Au total, 144 personnes ont répondu, dont 52 % d'hommes et 48 % de femmes¹⁹⁷. Ce questionnaire avait pour objectif de comprendre leur niveau de connaissance des règles appliquées dans le périmètre du Parc national de Port-Cros et aussi leur acceptabilité des normes. Une première lecture de ces résultats permet de croiser avec la perception exprimée par quelques acteurs sur un manque de communication claire des règles et aussi la difficulté de diffuser ces informations auprès des touristes, locaux, et toute sorte d'usagers. Les informations clés qui sont ressorties de ces questionnaires sont les suivantes : 89,6 % des interrogé(e)s disent avoir conscience d'être dans une aire marine protégée, cependant seulement 10,4 % reconnaissent avoir une forte connaissance des implications et de ce que veut dire une « aire marine protégée ». D'ailleurs, 42,4 % ont répondu avoir conscience des règles qu'il convient de respecter dans les différentes zones du Parc national de Port-Cros, 43,8 % ont une connaissance partielle et 13,9 % ont admis de n'avoir pas conscience de ces règles. Un détail intéressant est le fait que même s'ils ont reconnu n'avoir pas connaissance de règles, néanmoins 63,4 % ont répondu croire avoir respecté toutes les règles applicables au sein du Parc national de Port-Cros.

La même démarche a été appliquée au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Pendant les 5 jours sur place, nous avons pu interroger 7 acteurs entre administratifs, économiques et associatifs. Nous avons obtenu 84 réponses au questionnaire, dont 44 % d'hommes et 56 % de femmes. En référence au questionnaire, le niveau de connaissance de la réglementation intérieure du Parc naturel marin d'Iroise était encore plus faible, 33,3 % des personnes ne savaient pas qu'elles étaient dans une aire marine protégée et 23,8 % ont répondu avoir connaissance des règles qu'il convient de respecter dans les différentes zones du parc. Cependant, en ce qui concerne les retours des entretiens avec les acteurs, à la différence des constats du Parc national de Port-Cros, les deux principaux plus grands points qui sont ressortis sont d'une part, la faible acceptation de la légitimité du Parc naturel marin d'Iroise par les locaux qui est à l'origine de plusieurs conflits d'usage et de respect des normes. D'autre

¹⁹⁷ Les résultats du questionnaire sont disponibles en forme des graphiques dans l'Annexe 3.

part, l'existence d'un fort lien culturel entre la région où le parc est situé et la culture maritime, la culture de la pêche, a présenté une importance particulière. Ces deux constats font que les actions menées par le Parc naturel marin d'Iroise sont aperçues comme « trop écologistes » et en désaccord avec les intérêts locaux.

Ces interactions au sein du Parc national Port-Cros ont permis de recueillir une diversité de perspectives sur les enjeux de gestion de l'espace marin, notamment en ce qui concerne l'acceptabilité des normes et les défis liés à la communication et à la régulation des activités maritimes. Au sein du Parc naturel marin d'Iroise, les entretiens ont révélé des défis particuliers, tels que la faible acceptation de la légitimité du parc par les populations locales et les tensions liées à la préservation de la culture maritime et des activités traditionnelles de pêche.

29. La problématique de recherche. Cette démarche originale et complémentaire des méthodes mobilisées en science juridique permet de développer une analyse plus large de la réalité vécue par les gestionnaires des aires marines protégées et par conséquent de proposer une solution plus adaptée à leurs besoins. Partant de ces constats, nous nous sommes intéressés à la question de savoir quels sont les instruments juridiques les plus appropriés pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, en vue de concilier les objectifs de protection des écosystèmes marins avec les impératifs socio-économiques locaux. Précisément, l'objectif principal de cette thèse est d'apprécier l'effectivité de la norme, en considérant sa capacité à engendrer un changement de comportement parmi les destinataires.

30. L'effectivité de la norme. L'effectivité de la norme est à elle seule un sujet de recherche pour les juristes¹⁹⁸. Cependant, il convient de préciser que le terme « effectivité » suscite des débats au sein de la langue française, car il peut être défini de deux manières distinctes : soit comme ce « qui produit un effet réel », soit comme ce « qui existe réellement »¹⁹⁹. Bien que ce terme ait été intégré au langage juridique²⁰⁰, différentes

¹⁹⁸ Voir notamment : P. AMSELEK, Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit, Paris : LGDJ, 1964. ; J. CARBONIER. Effectivité et ineffectivité de la règle de droit. *L'année sociologique*, 1957-1958. 1959, p. 3-17. ; G. ROCHER. L'effectivité du droit. In : A. LAJOIE, R. A. MACDONALD, R. JANDA, G. ROCHER. *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal : Thémis. 1998, p. 133-150. ; M. TEORAN. L'obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques. Th., 2007. ; Y. LEROY. La notion d'effectivité du droit. *Droit et société*. 2011, p. 715-732. ; J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement. Th., 2012. ; J. BETAÏLLE. Répression et effectivité de la norme environnementale. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2014, p. 47-59.

¹⁹⁹ J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*

²⁰⁰ Y. LEROY, *op. cit.*

interprétations persistent au sein de la doctrine. Par exemple, selon P. AMSELEK, l'analyse de l'effectivité des normes juridiques soulève deux questions distinctes : la première concerne la manière dont la règle de droit prend en compte une situation effective, tandis que la seconde se concentre sur l'efficacité de l'application de la norme elle-même²⁰¹. Ainsi, l'effectivité peut être définie comme le « *caractère d'une règle de droit qui est appliquée réellement* »²⁰² ou comme le « *degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles énoncées par le droit* »²⁰³. Dans cette perspective, l'effectivité d'une norme juridique repose sur son application globale, impliquant le respect par les individus concernés ou, en cas de non-respect, l'imposition d'une sanction à l'encontre du contrevenant²⁰⁴. Toutefois, selon le Professeur Y. LEROY, l'étude de l'effectivité des normes juridiques peut également porter sur l'action de l'effectivité sur la création du droit, plutôt que sur l'effectivité de la norme juridique en tant que telle²⁰⁵. Une autre conception de l'effectivité est proposée par le Professeur F. OST et M. VAN DE KERCHOVE pour qui l'effectivité du droit réside dans sa capacité à orienter le comportement des individus conformément aux intentions du législateur²⁰⁶. Ils mettent l'accent sur le fait que le droit offre une marge d'action importante aux acteurs, qui peuvent utiliser les règles de différentes manières, même si elles ne sont pas toujours appliquées strictement²⁰⁷. Ainsi, selon les auteurs, une règle est effective lorsqu'elle est utilisée comme modèle pour guider la pratique des individus ou des autorités chargées de son application²⁰⁸. Finalement, certaines conceptions de l'effectivité englobent également les effets symboliques et les conséquences sociales des normes juridiques²⁰⁹. Dans cette optique, le Professeur G. ROCHER suggère d'élargir la définition de l'effectivité pour inclure l'ensemble des effets produits par le droit, qu'ils soient voulus ou non, directs ou indirects²¹⁰.

²⁰¹ P. AMSELEK, *op. cit.*

²⁰² G. CORNU. Vocabulaire juridique, Paris : PUF. 2004, p. 339.

²⁰³ P. LASCOUMES. Effectivité. In : A.-J. ARNAUD. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris : LGDJ, 1993, p. 217.

²⁰⁴ Y. LEROY, *op. cit.*

²⁰⁵ Y. LEROY, *Ibid.*

²⁰⁶ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

²⁰⁷ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *Ibid.*

²⁰⁸ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *Ibid.*

²⁰⁹ Par exemple, Madame V. DEMERS propose d'élargir la définition de l'effectivité pour inclure tous les effets sociaux engendrés par une règle de droit. Selon l'autrice l'effectivité se comprend comme la manière dont le droit exerce son influence sur la société, et elle insiste sur l'importance d'évaluer les conséquences des normes juridiques pour justifier leur présence dans le corpus juridique. V. DEMERS, *Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit*, Montréal : Thémis, 1996.

²¹⁰ G. ROCHER, *op. cit.*

Face à ces différentes conceptions, nous avons choisi d'employer le terme « effectivité » au sens d'un qualificatif pour exprimer une action qui produit un effet sur le réel, aussi appelée « effectivité-action » pour J. BETAÏLLE²¹¹. Selon l'auteur, l'effectivité-action peut être considérée comme étant « *le degré d'influence qu'exerce la norme juridique sur les faits au regard de sa propre finalité* »²¹². Cette effectivité pourrait être analysée sous différents angles, mais compte tenu de notre objet d'étude, nous avons cherché à comprendre l'effectivité en ce qui concerne l'acceptation de la norme par les acteurs et par conséquent, son effet sur leurs comportements. Par exemple, une norme qui vise à réguler la fréquentation de plaisance peut être considérée comme effective, d'abord lorsqu'elle est mise en œuvre par l'autorité compétente, donc qu'elle existe dans le réel. Toutefois, ce qui nous intéresse ici est son acceptation par les destinataires, afin de savoir si elle entraîne un changement de comportement chez les usagers de cet espace. Cette approche permet de vérifier si cette norme semble adaptée aux spécificités locales ou non.

De manière à vérifier l'effectivité des normes juridiques applicables à la régulation des activités de plaisance dans les aires marines protégées, un cadre général a été établi avec les types de normes, leurs objectifs et leur utilisation par les agents et gestionnaires des aires marines protégées. Ensuite, en nous appuyant sur les résultats des missions de terrain, nous avons établi les limites des normes juridiques provenant de l'État pour réguler la fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées. De même, nous avons examiné les limites des normes volontaires élaborées en collaboration entre les représentants des parcs, les acteurs économiques et l'administration locale concernés par ces espaces protégés.

Cette démarche a permis de réaliser que l'un des plus grands enjeux est lié à la faible participation du public dans la prise de décision, cette faible participation étant génératrice d'une faible acceptation des normes. Cela nous conduit à questionner l'actuel modèle de gouvernance ne semblant plus tout à fait adapté à la réalité locale de ces espaces.

²¹¹ J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.* Pour plus d'information, voir aussi : J. BETAÏLLE. Le concept d'effectivité, proposition de définition. In S. BRIMO, C. PAUTI. *L'effectivité des droits* — Regards en droit administratif. Mare & Martin. 2019, p. 21–33.

²¹² J. BETAÏLLE. Le concept d'effectivité, proposition de définition. In S. BRIMO, C. PAUTI. *L'effectivité des droits* — Regards en droit administratif. Mare & Martin. 2019, p. 37.

VII. Question de droit et plan retenu

31. L’annonce de la question de droit. L’invitation à réfléchir sur « la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées : des solutions juridiques au regard des enjeux socio-économiques », est un appel à s’interroger sur quels sont, en droit de l’environnement, les instruments juridiques les plus pertinents que les gestionnaires des aires marines protégées peuvent ou pourraient mobiliser pour réguler la fréquentation de plaisance, et ce en prenant en considération les enjeux socio-économiques locaux.

Compte tenu des problèmes concernant la protection de l’écosystème marin et la fréquentation de plaisance actuelle, deux parties structurent la présente recherche. Dans un premier temps, nous nous interrogerons sur les moyens et instruments mis en place en droit pour réguler la fréquentation de plaisance, afin d’en apprécier les points forts et les insuffisances. Une exploration poussée nous conduira à identifier les limites du droit de l’environnement pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Nous pourrons alors, dans un second temps, chercher les voies possibles pour soutenir et accompagner le droit dans sa fonction de régulation, en proposant d’associer à la réflexion une approche renouvelée de la gouvernance.

Première partie : Les outils juridiques et non juridiques mobilisés en droit de l’environnement pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

Seconde partie : Une approche renouvelée de la gouvernance, comme outil pour surmonter les limites du droit de l’environnement

Première partie

LES OUTILS JURIDIQUES ET NON JURIDIQUES MOBILISÉS EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT POUR RÉGULER LA FRÉQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTÉGÉES

32. Réflexions sur l'encadrement de la plaisance, en droit de l'environnement, dans les aires marines protégées. La régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées ne fait pas directement l'objet d'un texte juridique spécifique. Le droit de l'environnement aborde cette question de manière plus disséminée et indirecte. Celui-ci prévoit en effet un encadrement général des aires marines protégées dans le titre dédié aux espaces protégés, mentionnant les catégories d'aire marine protégée existantes et les particularités afférentes en matière de police judiciaire¹. Chaque catégorie d'aire marine protégée implique une forme de régulation spécifique. Différencier ces espaces est nécessaire pour assurer la mise en œuvre d'une régulation plus ciblée en fonction des caractéristiques et des objectifs de chaque aire marine protégée, ce qui inclut également les activités de plaisance.

En vue de garantir le respect de ces particularités, ainsi que la cohérence de la régulation en mer, le préfet maritime est tout d'abord mis en avant en tant qu'autorité publique habilitée à réguler les activités en mer dans les aires marines protégées. Cependant, il n'est pas la seule autorité habilitée à intervenir sur la régulation des activités de plaisance. Le gestionnaire d'aire marine protégée est ensuite responsable de la conservation et de la valorisation du patrimoine naturel, de sorte qu'il doit à la fois assurer la gestion et la protection de l'aire marine protégée, et agir en faveur de la mise en valeur et de la sensibilisation autour du patrimoine naturel marin². Selon le type de gouvernance de l'aire marine protégée, le gestionnaire peut intervenir afin d'adapter les comportements des plaisanciers ou pour encadrer une pratique. L'intervention des gestionnaires des aires marines protégées n'est pas la seule à accompagner les actions du préfet maritime. A partir de ce que l'on appelle les

¹ Articles L334-1 à L334-2-5 du Code de l'environnement.

² Nous détaillerons les missions des gestionnaires des aires marines protégées au chapitre 2 du titre 1. Voir paragraphes 151 et suivants. Voir également le site de l'Office français de la biodiversité : <http://metiers-biodiversite.fr/metiers/gestionnaire-site#:~:text=Le%20m%C3%A9tier%20de%20gestionnaire%20de,et%20la%20m%C3%A9diation%20du%20patrimoine>. Accès 25 mars 2024.

approches volontaires³, les acteurs locaux et autres parties prenantes influencent enfin la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, même s'ils ne sont pas détenteurs d'un pouvoir spécifique pour élaborer le droit positif.

Compte tenu ce cadre juridique complexe et de ces intervenants multiples, nous nous sommes interrogés sur la suffisance des moyens d'intervention, en droit de l'environnement, pour assurer la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Nous commencerons dans un premier temps, par questionner la suffisance du droit de l'environnement actuel pour réguler la fréquentation de plaisance (Titre 1). Dans un second temps, nous envisagerons et aborderons les normes d'origine volontaire afin d'apprécier dans quelle mesure elles peuvent pallier les lacunes d'un droit édicté par une autorité dotée du pouvoir réglementaire (Titre 2).

³ Nous aborderons plus en profondeur les approches volontaires dans le cadre du titre II de la première partie. Voir paragraphes 160 et suivants.

TITRE I

LES LIMITES DES REGLES JURIDIQUES, EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES

33. Propos introductifs. L'influence des êtres humains sur les écosystèmes naturels remonte aux sociétés préhistoriques⁴. Cependant, c'est à partir de la révolution industrielle que les effets pervers des activités humaines ont commencé à se faire fortement ressentir dans les milieux naturels⁵. Ces activités ont accéléré les modifications portées aux écosystèmes et conduit à une perte de biodiversité sur le long terme⁶. Si l'on considère que le droit de l'environnement est le résultat de la relation entre « *l'histoire naturelle et l'histoire de l'homme* »⁷, nous pouvons identifier des racines historiques de ce droit à travers des actions isolées⁸ en faveur de la protection de certaines espèces ou de certains espaces remontant à la plus haute Antiquité⁹. On citera par exemple l'Édit de l'empereur indien Asoka, protégeant diverses espèces d'animaux sauvages, ou la première réserve naturelle créée par le pharaon égyptien Akhenaton en 1370 avant J.-C¹⁰. Toutefois, la véritable prise en compte des conséquences des activités humaines sur les écosystèmes et leurs implications en droit est apparue principalement à la fin des années 1960¹¹. L'émergence d'un mouvement politique écologiste aux États-Unis¹² a incité le développement d'un droit réactif et empirique¹³ pour faire face aux crises environnementales de l'époque¹⁴. Ainsi, ce « jeune »¹⁵ droit en

⁴ N. SADELEER. La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international. In : P. GERARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1993, p. 165-206.

⁵ N. SADELEER, *Ibid.*

⁶ N. SADELEER, *Ibid.*

⁷ J. CHESNEAUX. Maîtriser la collision entre l'histoire naturelle et l'histoire humaine. *Écologie politique*, 1999, p. 127.

⁸ A. VAN LANG. Droit de l'environnement. 5. Paris : Presses Universitaires de France/ Humensis, 2021.

⁹ A. VAN LANG, *Ibid.*

¹⁰ F. OST. La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit, Paris: La Découverte, 2003.

¹¹ F. OST. Le juste milieu : Pour une approche dialectique du rapport homme-nature. In : P. GERARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1993, p. 13-73.

¹² F. OST, *Ibid.*

¹³ A. VAN LANG, *op. cit.*

¹⁴ En matière de crises liées aux espaces marins, nous pouvons notamment mentionner les marées noires consécutives aux naufrages du navire « Torrey Canyon » en 1967, du navire « Amoco-Cadiz » en 1978, du navire pétrolier « Exxon Valdez » en 1989 ainsi que du navire pétrolier « Erika » en 1999.

¹⁵ J. BETAILLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement. Th, 2012. E. NAIM-GESBERT. Maturité du droit de l'environnement. *Revue juridique de l'Environnement*, 2010, p. 231-240.

construction¹⁶ avait pour objet matériel « *l'ensemble des éléments, naturels et culturels, dont l'existence et les interactions constituent le cadre de la vie humaine* »¹⁷. Cependant, aujourd'hui, il est également caractérisé par la doctrine en raison de son caractère finaliste¹⁸ : la protection de l'environnement¹⁹. Bien que récent, ce droit se développe rapidement, comme le souligne Monsieur J. BETAÏLLE²⁰, et son dynamisme et son caractère novateur ont un impact sur d'autres branches du droit, comme le droit administratif, comme le met en lumière la Professeure A. VAN LANG²¹. A l'échelle nationale, la Charte de l'environnement a posé les fondements constitutionnels du droit de l'environnement, concrétisant son ancrage dans l'ordre juridique national²². En outre, le Professeur T. TUOT met en exergue « *que notre droit public dans chacune de ses branches spécialisées – urbanisme, organisation administrative [...] – aura rarement connu invasion plus rapide et plus radicale que celle de l'exigence environnementale survenue ces dernières années* »²³. Cependant, cette influence dans d'autres branches du droit n'est pas sans conséquences²⁴. Aussi, une adaptation des outils juridiques devient-elle nécessaire, d'autant plus que le droit de l'environnement tend à introduire des méthodes juridiques novatrices ainsi qu'un renouvellement des techniques classiques²⁵. Nous citerons par exemple, l'ouverture à la participation des acteurs non étatiques lors de la prise de décision environnementale²⁶. L'analyse de ces innovations et de ces adaptations des techniques classiques du droit semble donc particulièrement pertinente si l'on examine le développement des outils de protection des écosystèmes marins privilégiés, au premier rang desquels les aires marines protégées²⁷.

¹⁶ S. MALJEAN-DUBOIS. La « fabrication » du droit international au défi de la protection de l'environnement. Rapport général sur le thème de la première demi-journée., Juin 2009, Aix-en-Provence, France. p.9-37.

¹⁷ A. VAN LANG, , *op. cit.*, p. 21.

¹⁸ A. VAN LANG, , *op. cit.* ; M. PRIEUR. Droit de l'environnement durable, Bruylant, 2014 ; J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*

¹⁹ P. RICARD. Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement. In : P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. 2019, p. 249-267. ; M.-A. COHENDET. Science et conscience de la neutralité à l'objectivité. In : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement, Paris : Dalloz, 2007, p. 75- 89.

²⁰ J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*

²¹ A. VAN LANG, *op. cit.*.

²² J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*

²³ T. TUOT. Droit public et environnement : nouveaux concepts, nouveaux outils ?. In : Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme. Paris : Dalloz, 2011, p. 451. Voir également : Y. JEGOUZO. Le juge administratif et l'ordonnement du droit de l'environnement. *Revue juridique de l'Environnement*, 2002, p. 19-30.

²⁴ A. VAN LANG, *op. cit.*.

²⁵ J. BETAÏLLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*

²⁶ P. RICARD, *op. cit.*.

²⁷ F. FERAL. L'évolution de l'administration française des aires marines protégées. *Revue Juridique de l'environnement*. 2012, p. 123–135.

Dans ce contexte international de perte de la biodiversité, de pollutions marines²⁸ et de conflits d'usage en mer²⁹, la prise en compte des menaces pour les écosystèmes marins a conduit au développement de nouveaux outils juridiques pour mener des actions de protection appropriées. Ces outils juridiques se multiplient aux échelons national, européen et international³⁰, principalement depuis la Convention sur la Diversité Biologique de 1992³¹, qui encourage les États à promouvoir la protection des écosystèmes, des habitats naturels et le maintien de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel³². Parmi ces outils qui visent un objectif de conservation et de protection des écosystèmes marins, les aires marines protégées sont considérées comme le moyen plus pertinent³³. Madame P. RICARD souligne que cet outil de « zonage écologique », initialement appliqué aux espaces terrestres, est devenu l'outil privilégié pour la conservation en mer³⁴ et est largement encouragé par les institutions internationales³⁵.

A l'échelle nationale, l'adoption par la France d'une stratégie nationale pour les aires marines protégées en 2012³⁶ répond à ces encouragements internationaux et démontre une volonté politique d'agir en faveur de la protection des écosystèmes marins³⁷. En parallèle, la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et

²⁸ Nous pouvons citer parmi d'autres les pollutions par les hydrocarbures, déchets plastiques, chimiques et sonores.

²⁹ M. M. FOLEY, *et al.* Guiding ecological principles for marine spatial planning. *Marine Policy*, 2010, p. 955-966.

³⁰ Voir notamment : T. AGARDY, G. N. DI SCIARA, P. CHRISTIE. Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*. 2011, p. 226-232.; G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suíça: UICN. 2017.

³¹ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, entré en vigueur le 29 décembre 1993.

³² Article 8, alinéa D de la Convention sur la Diversité Biologique.

³³ F. FERAL, *op. cit.*

³⁴ P. RICARD. Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement. In : P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. 2019, p. 249-267.

³⁵ Cet encouragement se traduit par l'adoption des divers plans qui déterminent la création des aires marines protégées par les États. Nous pouvons citer par l'exemple, les Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi développés par la CDB, ainsi que les Objectifs du Développement Durable (ODD) de l'Agenda 2030 de l'Organisation des Nations Unies.

³⁶ Voir également le rapport d'évaluation de la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées 2012-2020. V. JOLIVET, A. MANGO. Bilan 2019 la stratégie nationale pour la création et la gestion des aires marines protégées. Juin 2019. Disponible [en ligne] https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/AFB_bilan_SCAMP_VF_0.pdf. Accès 28 mars 2024.

³⁷ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE. Note de doctrine pour les eaux métropolitaines. Stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées. 2007. Disponible [en ligne] https://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/071120_Strategie_AMP-1_cle7df9e4.pdf. Accès 28 mars 2024.

aux parcs naturels régionaux³⁸ pose le cadre juridique pour atteindre les objectifs de protection des espaces marins nationaux et le développement durable des activités en mer. Cependant, malgré l'effort politique pour développer un système de protection des écosystèmes marins, nous constatons, d'une part, que la mise en place des aires marines protégées par le droit de l'environnement en France s'inscrit dans un contexte de régulation qui ne semble pas avoir totalement pris en compte les spécificités des espaces marins. Ces derniers laissent entrevoir en effet des défis tenant à l'action normative elle-même qu'il convient de mener, et au partage des compétences des acteurs pour en assurer la régulation (Chapitre 1). Par ailleurs, la gestion effective de ces espaces protégés dépend de la confiance développée entre les autorités compétentes et les acteurs locaux. Cependant, nous constaterons, d'autre part, que cette confiance semble nuancée si l'on analyse la relation entre ces acteurs au prisme de l'acceptabilité sociale de la norme produite au sein des aires marines protégées (Chapitre 2).

³⁸ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1). *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

Chapitre 1

LES LIMITES TENANT AUX SPECIFICITES DE L'ESPACE MARIN

34. Propos introductifs. Lorsque nous abordons la question de la réglementation des aires marines protégées, la première interrogation porte sur l'origine du cadre juridique actuel. Comme nous l'avons observé, la notion d'espaces protégés est née à partir du terrestre pour ensuite s'étendre progressivement à la mer. D'un point de vue quantitatif, les normes relatives à la protection des espaces à terre sont nombreuses. La question se pose donc de savoir si le milieu marin, saisi plus récemment par cette protection spatiale, est ou doit être appréhendé de la même manière¹. De même, il est important de se demander si les interactions entre le milieu marin et ses écosystèmes et les êtres humains et leurs activités sont comparables à celles observées sur terre. Existe-t-il des particularités, d'ordre physique ou conceptuel, qui justifient une réglementation spécifique des espaces marins, distincte de celle des espaces terrestres ? Ou bien la simple transposition du système élaboré pour les espaces terrestres est-elle possible ? Plus encore, peut-on observer alors une uniformité dans les compétences des autorités habilitées à produire cette régulation, ou bien varient-elles en fonction du type d'aire marine protégée ?

35. La régulation des activités en mer. « *Dans l'histoire de l'humanité, la mer et tout ce qui lui est relatif ont acquis un statut juridique très particulier* »². Selon Monsieur G. CALAFAT les questionnements liés aux possesseurs de la mer ont commencé entre le XVI^e et le XVII^e siècles, suite à la conquête maritime européenne des Amériques³. A cette époque, les débats portaient sur la propriété de la mer, les limites de la mer territoriale et les limites des zones économiques exclusives⁴. Bien que ces questions historiques ne sont plus placées au coeur des discussions en droit contemporain⁵, elles ont des répercussions significatives sur la régulation des activités en mer aujourd'hui, notamment en ce qui concerne la gestion des

¹ G. PETERSON. Political ecology and ecological resilience : An integration of human and ecological dynamics. *Ecological Economics*. 2000, p. 323-336.

² B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA. Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées. *In : Annuaire du droit de la mer- dossier spécial : Le régime juridique des grands fonds marins*. Institut du droit économique de la mer, Paris : Penode, 2011, p. 121-151.

³ G. CALAFAT. Les armes théoriques de la « bataille des livres ». *In : G. CALAFAT. Une mer jalouée*. Paris : Editions du Seuil, 2019, p. 17-60.

⁴ G. CALAFAT, *Ibid.*

⁵ Si certains débats tels que l'haute mer et l'extension des plateaux continentaux sont toujours d'actualité, les thématiques centrales des XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles ont laissé la place aux débats sur l'effectivité du droit de la mer et à l'intégration des enjeux environnementaux aux textes de droit de la mer.

aires marines protégées. Plus précisément, la régulation des activités en mer présente des complexités d'ordres physique⁶ ou conceptuel auxquelles s'ajoute la complexité d'un partage de compétences entre les autorités habilitées. Cette situation engendre plusieurs enjeux majeurs dans la gestion des aires marines protégées. Tout d'abord, nous observerons qu'une régulation sectorielle, traditionnellement axée sur des secteurs d'activités spécifiques sans prendre en considération les particularités des écosystèmes marins, et qu'une transposition inadaptée des régulations appliquées aux espaces protégés terrestres vers le milieu marin, engendrent des conflits d'usage multiples (Section 1). Ensuite, nous analyserons comment les caractéristiques propres aux aires marines protégées affectent le partage des compétences entre les autorités habilitées, révélant une prépondérance significative du préfet maritime par rapport aux gestionnaires des aires marines protégées (Section 2).

SECTION 1 - LA NECESSAIRE ADAPTATION DE L'ACTION NORMATIVE AUX PARTICULARITES DES ESPACES MARINS

36. L'élaboration de la régulation en mer en droit interne issue d'un droit international aux enjeux sectorisés. Les espaces marins ont commencé à être occupés par les humains depuis le néolithique⁷. La pêche et la navigation côtières semblent faire partie de l'histoire humaine depuis le début de notre existence. Néanmoins, les réflexions juridiques sur la propriété de la mer ont d'abord été menées par les romains au II^{ème} siècle av. J.-C. sur la base du *Corpus iuris civilis*, spécifiquement dans le Digeste⁸. Tout au long de ce recueil de citations de jurisconsultes, les romains comparent la mer à l'air, à l'eau et plus tard aux rivages. Ils plaident pour que la mer soit considérée comme une chose commune⁹. Les disputes modernes concernant la souveraineté étatique de la mer sont nées essentiellement à partir de la « bataille de livres »¹⁰. Ces disputes ont principalement été suivies et rapportées par l'anglais John SELDEN, le hollandais Victor GROTIUS et le portugais Seraphim de FREITAS entre le XVI^e et le XVII^e siècles¹¹. Suite à la publication de *Mare liberum* en 1609, les

⁶ La composition physique de l'océan, comme le mouvement et les propriétés des masses d'eau ou la bathymétrie (technique qui permet la mesure des profondeurs et du relief de l'océan pour déterminer la topographie du sol de la mer).

⁷ M. MOLLAT DU JOURDIN. Encyclopédie Universalis, [en ligne] <https://www.universalis.fr/encyclopedie/histoire-de-la-navigation-maritime/> Consulté au 20/09/2022.

⁸ G. CALAFAT. Les armes théoriques de la « bataille des livres ». In : G. CALAFAT. *Une mer jalouée*. Paris : Éditions du Seuil, 2019, p. 17-60.

⁹ G. CALAFAT, *Ibid.*

¹⁰ G. CALAFAT souligne que le juriste belge Ernest Nys utilisait l'expression de « bataille de livres » pour qualifier le foisonnement des textes juridiques et doctrinaux consacrés aux débats sur la liberté en mer au début du XVII^e. G. CALAFAT, *op. cit.*, p. 18.

¹¹ G. CALAFAT, *op. cit.*

premières études contemporaines du droit de la mer commencent à être établies. C'est à ce moment par ailleurs, que la conception de la liberté en mer née¹². Elle deviendra plus tard la clé de voûte qui permettra l'établissement des régulations qui seront envisagées au cours des années 1960 et 1980¹³. Les Traités signés à partir de 1970 comme la Convention de Ramsar¹⁴, la Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires¹⁵, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer¹⁶ ou encore la Convention sur la diversité biologique¹⁷ renforceront l'idée de liberté en mer, mais aussi d'une pluralité des thèmes et de secteurs ou d'enjeux requérant une régulation juridique. Les États consolideront alors leur droit interne au regard de cette conception promue par le droit international. Chacun de ces textes internationaux cible un enjeu différent (les pollutions telluriques, les pollutions aux hydrocarbures, ou encore la perte de biodiversité), plus au moins mis en avant à l'époque de sa rédaction. Ces textes sont de ce fait élaborés de manière ciblée et thématique (perte de la biodiversité, menaces touchant les zones humides...). Néanmoins, cette forme de diversité du droit par rapport à aux nouveaux enjeux environnementaux¹⁸ renforce une tendance déjà observée en mer, celle de la non-intégration des normes. En d'autres termes, la construction de la régulation en mer — telle que prévue par le droit de l'environnement — est fondée sur l'idée d'établir un nouveau texte pour chaque nouvel enjeu ou situation conflictuelle¹⁹. Ainsi, au lieu de reformuler ou d'adapter certains textes existants pour saisir un(e) nouvel(le) enjeu, menace, ou activité, un nouveau texte sera créé, sans qu'il offre forcément une vision globale de l'espace marin.

¹² La notion sera postérieurement utilisée au cœur de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer pour lister les libertés en haute mer par l'article 87. Toutefois, cette notion est aussi saisie par certains acteurs de la plaisance pour justifier leurs usages comme il sera abordé au long de ce chapitre.

¹³ G. CALAFAT, *op. cit.*

¹⁴ Convention de Ramsar sur les milieux humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, 2 février 1971, entré en vigueur le 21 décembre 1975.

¹⁵ Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires, 2 novembre 1973 complétée par le protocole de 1978, entré en vigueur le 2 octobre 1983.

¹⁶ Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 10 décembre 1982, entré en vigueur le 16 novembre 1994.

¹⁷ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, entré en vigueur le 29 décembre 1993.

¹⁸ Nous avons actuellement deux exemples : la récente adoption d'un texte internationale sur les mécanismes de protection de la biodiversité au-delà de juridiction nationale et aussi la discussion sur un traité exclusivement dédié à la pollution de l'océan par le plastique. Ces deux nouveaux textes devront être développés pour répondre aux enjeux constatés au cours de la dernière décennie par les scientifiques, tel comme signalé par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations unies (GIEC). Pour voir les derniers rapports produits par le GIEC accéder : https://www.un.org/en/climatechange/reports?gclid=Cj0KCCOiAkMGcBhCSARIsAIW6d0B0q9Yyw-7AtRFjIGVzM89kD51WsejA-27GMCwEevb7eGbuVFy7TagaAhBYEALw_wcB. Accès 28 mars 2024.

¹⁹ Nous avons par exemple les conventions internationales qui ciblent les pollutions marines (Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires) ou notamment la protection de certaines espèces (Convention sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage).

Nous remarquons, en droit interne, qu'un mouvement similaire est conduit pour réguler les activités au sein des aires marines protégées. Ainsi, ces dernières sont régulées selon les activités exercées et les enjeux en question (transport maritime, pollution maritime, exploitation des ressources halieutiques, etc), conduisant à des spécificités locales et à une régulation sectorielle liée aux différentes activités menées, n'évitant pas pour autant certains conflits d'usage (§ 1). Cela conduit, en outre, à une politique normative nationale hétérogène dans les espaces marins protégés (§ 2).

§ 1. UNE REGULATION SECTORIELLE A L'ORIGINE DE CONFLITS D'USAGE MULTIPLES

37. Propos introductifs. D'après Monsieur B. TROUILLET, l'anthropisation des espaces marins est le résultat d'une logique d'appropriation multifonctionnelle²⁰. Selon l'auteur, on assiste d'une part, à l'exploitation des ressources du milieu (ressources halieutiques, minerais, etc.), et d'autre part, à l'exploitation des espaces marins notamment à travers le développement des énergies marines renouvelables, l'aquaculture, la plaisance, et bien d'autres. La complexité des modes d'occupation et de partage de ces espaces, combinée aux différentes perspectives et attentes de chaque acteur concernant les diverses activités qu'ils peuvent mener, est à l'origine de nombreux conflits d'usage²¹. Ces conflits se manifestent de diverses manières, se traduisant parfois par des confrontations entre différents groupes humains. Par exemple, nous pouvons observer des tensions entre l'industrie de la pêche et les nouvelles pratiques d'aquaculture telles que la pisciculture et la carcinoculture²², ainsi que des conflits entre les politiques liées aux éoliennes offshore et les activités touristiques, dont la plaisance. Ils sont également le résultat d'objectifs différents attribués à une même zone, comme les activités de transport maritime ou l'installation des câbles sous-marins et les mesures de conservation²³ instaurées en mer par l'État (interdiction d'accès...).

Avec pour objectif de mieux délimiter géographiquement ces espaces, qui jusqu'ici étaient perçus comme offrant des ressources infinies et dont les usages traditionnels tels que

²⁰ B. TROUILLET. Introduction. In : J. GUILLAUME. *Espaces maritimes et territoires marins*. Paris : Ellipses, 2015, p. 51

²¹ T. GUINEBERTEAU. Les conflits In : J. GUILLAUME. *Espaces maritimes et territoires marins*. Paris : Ellipses, p.109-130. 2015

²² La carcinoculture est une branche spécialisée de l'aquaculture qui cible l'élevage des Crustacés.

²³ Les actions de conservation sont des actions qui visent la gestion durable de la nature. En d'autres termes, ce sont des actions qui concilient la protection des ressources, espèces, milieux mais qui incluent les activités humaines. Ce justement l'inclusion des activités humaines que les différencient des actions de préservation.

la pêche et la navigation ne présentaient pas de risque pour les écosystèmes, nous avons assisté de la fin du XX^e siècle au début du XXI^e siècle à une tendance à la sectorisation de l'espace favorable à la démultiplication des normes destinées à améliorer la protection des écosystèmes marins (II). En fin de compte, bien que ces normes ne sont pas destinées à protéger l'intégralité du milieu marin, mais plutôt des espèces ou des espaces sensibles, nous pouvons relever qu'elles sont une réponse aux impacts des activités économiques sur ce milieu. Cependant, cette normativité a été pensée et développée à partir d'une logique de régulation par type d'activité et selon le type de destinataire de la norme (I).

I - Une régulation distinguant activités professionnelles et activités de loisirs

38. Des usages mus par une logique économique. L'occupation des espaces marins résulte tout d'abord de l'importance des ressources fournies par la mer, telles que les ressources halieutiques et hydrocarbonées, qui sont des sources économiques importantes pour les acteurs (entreprises, exploitants). Ensuite, cette occupation se justifie par les bénéfices sociaux tirés de la relation entretenue avec ces espaces, se concrétisant au travers d'activités de plaisance ou de tourisme nautique. Enfin, ces espaces retiennent l'attention en matière de transport, de cultures, de productions diverses, et de sécurité nationale. Actuellement le transport maritime représente 80% du transport de commerce mondial²⁴. Cela rend compte d'un pourcentage aussi important que la conchyliculture²⁵ qui est la principale filière d'aquaculture en France et qui est responsable de « 75 % des ventes aquacoles en volume et 68 % en valeur »²⁶. Ainsi, les trois entrées distinctes (économique, sociale, stratégique) font que ces espaces sont économiquement intéressants et largement disputés entre les différents types d'usagers²⁷.

39. Annonce du plan. Au cours des siècles, le développement des activités en mer a fait naître la nécessité d'encadrer plus précisément certaines pratiques. Cet encadrement n'avait initialement pas pour finalité d'organiser les espaces marins pour éviter ou réduire les conflits

²⁴ Organisation Mondiale du Commerce, disponible [en ligne] https://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/transport_f/transport_maritime_f.htm, Consulté au 21/11/2022.

²⁵ La conchyliculture est une branche de l'aquaculture qui regroupe l'élevage des différentes espèces des coquillages, notamment : l'huître creuse, la moule, la palourde et coque. Pour plus d'information par rapport la conchyliculture en France voir <https://agriculture.gouv.fr/peche-et-aquaculture>.

²⁶ Chiffres validés pour 2020. AGRESTE, Conchyliculture. Primeur, 6, 2022. Disponible [en ligne] <https://agreste.agriculture.gouv.fr/>. Consulté au 21/11/2022.

²⁷ La nécessité de coordonner à différentes échelles les activités développées en mer est telle que le Parlement européen et le Conseil de l'union européenne ont établi la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. Cette planification doit être réalisée par une approche intégrée, fondée sur une approche écosystémique et transfrontière.

entre usagers. Son objectif principal était plutôt de maximiser les bénéfices économiques de l'exploitation de ces espaces²⁸. Ainsi, les décisions prises s'intéressaient d'abord à établir une régulation au regard de l'activité considérée, par exemple la pêche (A). En envisageant ces activités de manière thématique et non au prisme de leur ancrage spatial, le droit codifiait chaque activité sans prévoir *a priori* leur délimitation géographique. Or, force est de constater que cette approche sectorielle ne concerne pas uniquement les activités en mer ; elle s'observe également en ce qui concerne les types de « praticiens » de ces activités (B).

A – Une régulation par catégorie d'activités dédiée à la pêche

40. Exemple de régulation par activité. Historiquement, la mer occupait une place centrale dans l'économie et le développement de la France, et ce dès le Moyen Âge. On doit notamment cela à la création du Consulat de la mer (XIV^e–XV^e siècles)²⁹. Au cours du temps, l'importance donnée à la mer a changé. Cela est perceptible à travers l'évolution du droit positif en matière d'usage de la mer. Si l'ordonnance de Colbert représente la première codification du droit maritime en France³⁰, l'évolution ultérieure des normes au cours des années a fait en sorte que chaque activité développée en mer soit séparément régulée. Initialement, la mer était principalement considérée comme un endroit destiné au commerce et aux explorations, sans avoir de lien étroit avec le territoire. Ce n'est que depuis 1624 qu'elle a été associée par le royaume à la sécurité et à la puissance de la marine nationale³¹. Toutefois, le développement des activités de pêche et du transport maritime garde une place importante pour les décideurs³² à la fin du XVII^e siècle³³.

Le cas de la pêche en particulier est emblématique pour comprendre la dynamique employée pendant l'Ancien Régime. Monsieur R. BAREAU met en avant le fait que « *la*

²⁸ A. JAULIN. L'histoire du territoire maritime français. In : N. BOILLET. *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*. Paris : A. Pedone, 2015. p. 19-44.

²⁹ T. TARRADE. Le capitaine de navire. *Revue de droit maritime du Centre de droit maritime et océanique*. 1995.

³⁰ Monsieur M. LE BIHAN-GUENOLE souligne que l'ordonnance de Colbert rassemble toutes les lois tant de droit privé que de droit concernant la mer et son organisation. Cela inclut l'ordonnance de 1517 sur les amirautés, celles de 1543 et 1584 sur le droit privé et aussi celles de 1666 sur la vente des bâtiments de mer et de 1673 sur les gens de mer. M. LE BIHAN-GUENOLE. Le préfet maritime, représentant de l'État en mer. In : C. GLINEUR. *L'État et la mer*. Mont-Saint-Aignan : PURH. 2015, p. 108.

³¹ Monseigneur A. JAULIN met en exergue qu'entre 1624 et 1661, Louis XIII, Richelieu et Mazarin ont posé les premières bases dans la construction de la marine nationale, ainsi qu'en matière d'aménagement du littoral. A. JAULIN, *op. cit.*

³² Le mot « décideur » sera employé au long de ce travail pour mention aux États en cas des accords internationaux, législateur, préfets maritimes, gestionnaire d'aires marines protégées, rois, etc. Ce sont les acteurs compétents à leurs échelles pour prendre les décisions et élaborer les normes que nous étudierons ici.

³³ A. JAULIN, *op. cit.*

réglementation de la pêche sous l'Ancien Régime émane tant de la royauté que d'autorités locales »³⁴, telles les amirautés. Si le premier texte juridique sur la réglementation de la pêche reste toujours imprécis, certaines normes font mention de « *l'existence d'un règlement royal du 10 mars 1358 organisant « la pêche du poisson de mer »* »³⁵. Selon l'auteur, à l'époque, le roi a privilégié trois aspects qui seront réglementés au fil des années : sauvegarder les fonds marins, protéger les consommateurs et organiser une surveillance des pêcheurs. La dernière nous semble intéressante à approfondir, puisque l'objectif de cette réglementation était de discipliner la profession de marin pêcheur, en établissant une distinction entre le secteur professionnel et le secteur du loisir, qui sera maintenu jusqu'à nos jours, spécialement dans le cas des aires marines protégées³⁶.

L'Église catholique a beaucoup influencé la professionnalisation de la pêche en France, notamment au travers du livre V de l'ordonnance de 1681. Il était entendu que la pêche soit proprement délimitée³⁷ (types de filets, limites de la pêche des œufs de poisson pendant la période du frai³⁸, ou encore autorisation de pêcher dans chaque paroisse³⁹). Ces contraintes avaient pour conséquence que plusieurs pêcheurs de subsistance ou ceux qui pêchaient occasionnellement ne soient plus autorisés à pénétrer dans certains espaces ou soient inscrits dans une liste de professionnels. En outre, certaines espèces de poissons étaient réservées à la noblesse, comme le thon et le saumon⁴⁰. Cette pratique d'interdiction de certains engins de pêche ou de la capture de certaines espèces est actuellement appliquée dans les espaces marins protégés, principalement en tant que mesure de conservation des fonds marins et des espèces protégées. Par exemple, bien qu'en 1988 l'État français ait publié une liste des espèces de poissons dont la pêche est interdite sur l'ensemble du territoire⁴¹, la pêche professionnelle dans le cœur même du Parc national de Port-Cros et dans ses zones adjacentes est davantage

³⁴ . R. BAREAU. La réglementation de la pêche côtière sous l'Ancien Régime, aux origines de notre législation. In : A.-L. PIÉTRI-LÉVY, J. BARZMAN, E. BARRÉ. *Environnements portuaires* [en ligne]. Mont-Saint-Aignan : Presses universitaires de Rouen et du Havre. 2003, p. 163.

³⁵ . R. BAREAU, *Ibid.*, p. 163.

³⁶ Voir : S. LELONG. La mise en place d'aires marines protégées et leurs incidences conflictuelles dans le monde de la pêche. L'exemple du Parc Naturel Marin d'Iroise (France). In : *Collection EDYTEM. Cahiers de géographie, Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. 2010, p. 149-162

³⁷ R. BAREAU, *op. cit.*

³⁸ « Période du frai » est traditionnellement employée pour faire référence à la période de reproduction des poissons.

³⁹ Les amirautés étaient tenues de tenir à jour une liste contenant le nom, l'âge, l'adresse des pêcheurs de chaque région, ainsi que les types de pêche pratiqués et leurs permissions de sortie en mer. Ce document était mis à jour annuellement et envoyé au responsable auprès du roi. R. BAREAU, *op. cit.*

⁴⁰ R. BAREAU, *op. cit.*

⁴¹ Arrêté du 8 décembre 1988 fixant la liste des espèces de poissons protégées sur l'ensemble du territoire national, *JORF* du 22 décembre 1988

réglementée par un arrêté de 2013⁴². D'une part, l'exercice de l'activité de pêche professionnelle est conditionné à l'obtention d'une autorisation de pêche spécifique délivrée par le préfet de la région et la signature de la charte partenariat de la pêche professionnelle du parc. D'autre part, l'arrêté prévoit que certains engins de pêche sont strictement interdits dans les eaux du Parc national de Port-Cros.

Force est de constater que la régulation de la pêche ne demeura pas limitée aux activités professionnelles. Selon le type de pêcheurs, les normes appliquées sont différentes.

B – Une régulation des activités fondées sur les destinataires de la norme à l'origine des pratiques

41. La régulation de la pêche comme exemple de régulation par type de destinataires. Pendant l'Ancien régime, alors que la majorité des règles ciblaient les pêcheurs professionnels, les pêcheurs de loisir disposaient de certains avantages dont ces professionnels ne disposaient pas. A ce titre, ils n'étaient pas obligés de faire partie de l'« appel et évocation des pêcheurs du lieu »⁴³, cela leur permettant « *de ne pas présenter et même de cacher les filets interdits* »⁴⁴. Cela leur offrait la possibilité de pêcher des espèces économiquement plus intéressantes ou en dehors de la période autorisée. Cette distinction entre loisir et professionnel persiste aujourd'hui encore, de la même manière que la régulation des activités de pêche vise en premier lieu la pêche professionnelle et en second lieu seulement la pêche de loisir.

L'article L921-1⁴⁵ du Code rural et de la pêche opère une distinction implicite entre les pêcheurs professionnels et les pêcheurs de loisir. Il apparaît que ces deux types de pêche sont toutes deux bien soumises à la délivrance d'autorisations pour pratiquer ces activités en mer. Néanmoins, le code ne fait aucune autre référence expresse aux pêcheurs de loisir, laissant ainsi cet aspect à la discrétion des Préfets Maritimes, selon les enjeux locaux. Par exemple donc, l'article L921-6⁴⁶ du Code rural prévoit l'adoption d'un programme

⁴² Depuis 2015, la pêche autour de l'île Porquerolles, deuxième cœur marin du parc a été également réglementé.

⁴³ Procès-verbal des juges de l'amirauté de Nantes des 31 mars, 1er, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 avril 1785, A.D.L.-A., B 4976. Cité par R. BAREAU, *op. cit.*, p. 172.

⁴⁴ R. BAREAU, *op. cit.* p. 172.

⁴⁵ *In situ* : « Article L921-1. Dans le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 911-2, la récolte des végétaux marins, les opérations de pêche à des fins scientifiques, l'exercice de la pêche maritime embarquée à titre professionnel ou de loisir, de la pêche maritime non embarquée à titre professionnel ou de loisir, de la pêche sous-marine à titre professionnel ou de loisir et de la pêche à pied à titre professionnel ou non peuvent être soumis à la délivrance d'autorisations ».

⁴⁶ *In situ* : « Article L921-6. Un programme d'adaptation des capacités de capture de la flotte de pêche professionnelle maritime aux ressources halieutiques disponibles est arrêté par décret, après consultation du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins. Il précise, par espèce ou groupe d'espèces, zone

d'adaptation des capacités de capture de la flotte de pêche professionnelle, qui peut être établie par espèce ou groupe d'espèces de poissons ou par zones d'une même façade maritime, et éventuellement par type de pêche. Ainsi, selon la catégorie de destinataires, professionnel ou de loisir, la réglementation est plus ou moins développée.

Dans les cas des aires marines protégées, cette distinction est parfois encore plus prononcée. Par exemple, si pour accéder à certaines zones autour de l'île de Porquerolles, une autorisation de pêche est requise pour les deux types de pêche⁴⁷, nous remarquons qu'au sein des cœurs marins du Parc national de Port-Cros la réglementation de la pêche de loisir s'observe en parallèle de celle de la pêche professionnelle, la première étant majoritairement libre dans le cœur marin de Porquerolles, dans la limite de trois pièces ou 5kg par pêcheur selon l'espèce de poisson⁴⁸.

42. L'exemple de la régulation du transport maritime. Ce schéma de différenciation entre les activités professionnelles et de loisir est similaire en ce qui concerne le trafic maritime. Pour assurer le développement du commerce et du trafic maritime à partir du XII^e siècle⁴⁹, la régulation de la navigation et les droits de circulation dans les eaux intérieures ont été fortement encouragés. En dehors du système de balisage et des notions de navigation, les règles de sortie en mer, celles relatives aux équipages ou encore celles relatives à la circulation en mer ont été peu à peu plus contraignantes pour les professionnels⁵⁰. En revanche, pour ceux qui veulent seulement profiter du plaisir de naviguer, les contraintes sont moins strictes. Par exemple, à cette époque, il était interdit d'utiliser son bateau de plaisance à des fins commerciales sans le consentement du royaume⁵¹. Après près de dix siècles, le transport maritime en tant qu'activité professionnelle est réglementé par le Code des transports, tandis que la navigation de plaisance est soumise à des exigences relativement simples, notamment une formation à la conduite des navires ou des bateaux de plaisance à moteur, comme le prescrit les articles L 5271-1 et suivants du Code des transport⁵². L'objectif

ou groupe de zones d'une même façade maritime, et éventuellement par type de pêche, les objectifs à atteindre ainsi que les conditions dans lesquelles sont déterminées les mesures permettant d'adapter les capacités de capture de la flotte de pêche aux ressources halieutiques disponibles ».

⁴⁷ Arrêté n°R93-2002-3-22-00001 du 22 mars 2022, portant la réglementation particulière pêche maritime de loisir dans les eaux au droit de l'île de Porquerolles, de ses îlots, des sèches des Sarranier et du Langoustier.

⁴⁸ Voir également les Arrêtés n° 633 du 17 juillet 2015 et celle du 2 mars 2016.

⁴⁹ A. JAULIN, *op. cit.*

⁵⁰ T. TARRADE, *op. cit.*

⁵¹ T. TARRADE, *Ibid.*

⁵² *In situ* : « Article L5271-1 : Tout conducteur de navire et bateaux de plaisance à moteur doit être titulaire d'un titre de conduite correspondant à sa catégorie, fonction de l'éloignement des côtes lorsqu'il pratique la navigation

économique ou non de la navigation reste un critère déterminant jusqu'au XII^e siècle, et nous le retrouvons également dans la régulation produite au sein des aires marines protégées. Par exemple, au sein du Parc national des Calanques, le transport maritime des passagers, une activité professionnelle, est soumis à autorisation, tandis que la navigation de plaisance reste libre pour les plaisanciers⁵³.

43. Une logique de compartimentalisation des activités en mer. Nous observons une logique de compartimentalisation⁵⁴ des activités en mer, là où la régulation s'effectue de manière spécifique en fonction du type d'activités et du statut de l'utilisateur. Cette approche s'observe dans différents codes. Par exemple, le transport maritime est régi par le Code des transports, tandis que la pêche est organisée par le Code rural et de la pêche maritime, et l'exploitation des hydrocarbures encadré par le Code minier. Bien que ces activités puissent se développer dans un même espace géographique, elles sont réglementées de manière parallèle et sectorisée, sans considérer l'espace marin dans son ensemble. En conséquence, la répartition des règles entre plusieurs codes, ajoutée à leur spécificité, nourrit la complexité du système juridique français et la gestion des espaces marins. Cette compartimentalisation des activités en mer, bien qu'adaptée à leurs spécificités respectives, néglige souvent les liens géographiques et les questions d'aménagement qui les relient. Cette régulation sectorielle n'est alors pas sans conséquences.

II - Une régulation sectorielle favorisant la démultiplication des normes de protection de l'environnement

44. Propos introductifs. En sus des normes contenues dans le Code des transports, le Code rural et de la pêche maritime ou encore le Code minier, le droit de l'environnement vient insérer une dimension supplémentaire concernant les usages de ces écosystèmes marins et leur répartition géographique. Cette approche, axée sur la régulation fondée sur des zones géographiques spécifiques, semble se superposer à la division traditionnelle fondée sur les

maritime ou de la longueur du bateaux lorsqu'il circule dans les eaux intérieures. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Les conditions pour avoir le permis de conduire des bateaux de plaisance sont prévues par l'arrêté du 28 septembre 2007 relatif au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur, à l'agrément des établissements de formation et à la délivrance des autorisations d'enseigner ». JORF n° 243 du 19 octobre 2007.

⁵³ Informations disponibles sur le site web officiel du Parc national des Calanques. <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/organisation-circulation-mouillage-plaisance-activites-nautiques>. Accès 16 avril 2024.

⁵⁴ D. CHARLES-LE BIHAN. La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire. In : N. BOILLET. *L'aménagement du territoire dans le contexte de la politique maritime intégrée*. Brest : A. Pedone, 2015. p. 105-119.

activités en mer. Comme évoqué dans l'introduction, l'influence du droit international de l'environnement est conséquente dans la régulation des activités en mer. Un certain nombre de conventions ciblent la protection des espèces menacées ou des espèces symboliques en passant par la protection de leurs habitats naturels⁵⁵. Nous pouvons souligner la Convention pour la protection des oiseaux⁵⁶, la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, de 1979⁵⁷ et ses textes consécutifs comme l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord⁵⁸ et la Conservation des Cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente⁵⁹.

Un autre corpus de textes se focalise sur la protection indirecte des espèces. Ces textes internationaux mettent en place une protection qui renvoie soit à une partie de l'écosystème, soit à un élément qui permet la conservation au sens large de certaines espèces de la flore et de la faune. Nous pouvons notamment citer la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel⁶⁰ et la Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique⁶¹.

Tous ces textes influent sur la répartition des espaces marins et leurs usages lorsqu'ils établissent par exemple des zones prioritaires pour la conservation ou des interdictions de certains engins de pêche en faveur de la protection des cétacés⁶². Ainsi, les activités déjà existantes, comme la pêche ou le transport maritime, sont également influencées par ces textes. Au fil des années, les instruments juridiques adoptés à l'échelle internationale ont été

⁵⁵ M. G. ORTIZ. *Regimen juridico de las areas marinas protegidas*. Th., 2000.

⁵⁶ Convention internationale sur la protection oiseaux, 18 octobre 1950, entré en vigueur le 17 janvier 1963.

⁵⁷ Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, 23 juin 1979, entré en vigueur le 1er novembre 1983.

⁵⁸ Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord, 17 mars 1992, entré en vigueur le 29 mars 1994.

⁵⁹ Conservation des Cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente, 24 novembre 1996, entré en vigueur le 1er juin 2001.

⁶⁰ Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 16 novembre 1972, en vigueur en 1975.

⁶¹ Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique, 12 octobre 1940, entré en vigueur le 1^{er} mai 1942.

⁶² Suite à la ratification de la Convention sur la Conservation des Cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone Atlantique adjacente, la France a établi un plan d'actions pour la protection des cétacés. L'une des actions du plan de 2023 vise à « réduire significativement les captures accidentelles de cétacés dans les engins de pêche ». Pour atteindre cet objectif, l'une des mesures prises a été l'arrêté du 6 septembre 2018, qui modifie l'arrêté du 1er juillet 2011 rendant obligatoire la déclaration de tout spécimen de mammifère marin capturé accidentellement dans les engins de pêche par les capitaines de navires de pêche (Arrêté du 6 septembre 2018 portant modification de l'arrêté du 1er juillet 2011 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national et les modalités de leur protection, *JORF* du 29 septembre 2018). Voir également le Plan d'actions pour la protection des cétacés de 2023, disponible [en ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/biodiversite-marine-strategie-nationale-mieux-connaître-et-protéger-cetaces>. Accès 27 mars 2024.

transposés⁶³ en droit interne ou par le biais de directives de l'Union européenne⁶⁴. Cette transposition produit des effets en droit administratif (A), mais aussi sur l'importance attribuée à la protection de l'environnement marin face aux activités en mer, ce qui accentue certains conflits d'usage (B).

A – L'influence du droit international de l'environnement sur le droit administratif dans une perspective de protection de l'environnement marin

45. Les outils administratifs de protection de l'environnement marin. L'outil majeur qui a été mobilisé est la police administrative⁶⁵. La police administrative peut être définie comme l'« ensemble des moyens juridiques et matériels — réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions — mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public »⁶⁶. Selon le Professeur G. J. MARTIN, après les années 1970, les polices administratives spéciales étaient presque les seuls dispositifs mis en œuvre par l'administration centrale ou décentralisée pour répondre aux objectifs de protection de l'environnement fixés par la France⁶⁷. C'était par exemple le cas de la police des installations classées⁶⁸, de la police de l'eau⁶⁹ et de la police

⁶³ La transposition en droit interne peut être réalisée par une méthode moniste ou dualiste. En France, les législateurs doivent adopter un acte législatif visant l'insertion du texte international ou de la directive de l'Union européenne.

⁶⁴ Telles que la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 relative à la conservation des Oiseaux sauvages, connue comme directive « Oiseaux » et de la directive, 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des Habitats naturels ainsi que de la Faune et de la Flore sauvages, connue comme directive « Habitats ». Ces deux directives seront l'origine de la création d'un réseau écologique à l'échelle européenne regroupant les zones protégées naturelles, appelée « réseau Natura 2000 ».

⁶⁵ G. J. MARTIN. Les prémices de la régulation en matière d'environnement : de la police administrative au Livre vert de la Commission européenne en date du 28 mars 2007. In : G. J. MARTIN, B. PARANCE. *La régulation environnementale*. Paris : LGDJ, 2012. p. 3-12.

⁶⁶ G. CORNU. *Vocabulaire juridique*, Paris : PUF, 2011.

⁶⁷ G. J. MARTIN, *op. cit.*

⁶⁸ Les activités listées dans l'article L511-1 du Code de l'environnement sont soumis à un régime d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration selon la gravité des dangers ou des inconvénients que peuvent présenter ses exploitations (Article L511-1 du Code de l'environnement). De ce fait, la police des installations classées relève du préfet.

⁶⁹ La police de l'eau englobe toutes les activités d'inspection et de contrôle visant à protéger et à maintenir la qualité de l'eau, relevant de l'État et ayant pour objectif de garantir le respect des lois régissant la gestion de la ressource en eau. La Professeure A. VAN LANG souligne que, bien que la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ne mentionnait pas explicitement la protection de l'environnement, elle accordait déjà une attention particulière à la préservation du milieu biologique dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'eau. Par la suite, la loi du 3 janvier 1992 a fusionné les régimes de police et de gestion de l'eau, en établissant un système de contrôle des prélèvements et des rejets basé sur une classification « eau », favorisant ainsi la conciliation des intérêts des différents utilisateurs. (A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*. 5. Paris : Presses Universitaires de France/Humensis, 2021). En ce qui concerne les compétences, depuis l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du Code de l'environnement, c'est exclusivement le préfet du département qui détient la compétence de la police administrative spéciale relative à

des déchets⁷⁰. À travers ces prérogatives de polices spéciales, l'administration a commencé à poser des limites aux activités réalisées en mer⁷¹. L'objectif est de mettre en place un nouveau cadre juridique pour une meilleure protection des écosystèmes marins grâce à la régulation des activités humaines. Ainsi, au sein d'une aire protégée, l'autorité compétente pourra exercer son pouvoir de police administrative spéciale en réglementant la circulation des véhicules motorisés pour protéger une espèce, ou en interdisant l'utilisation de jet-skis ou de bateaux à moteurs dans une zone spécifique de l'aire marine protégée afin d'assurer la protection d'une espèce d'oiseau ou de mammifère, conformément à l'article L 360-1 du Code de l'environnement⁷².

Une deuxième option intéressante, utilisée pour adapter les activités économiques développées en mer, telles que la pêche ou la promenade en mer, aux objectifs de protection de l'écosystème marin, est l'outil contractuel. Selon la Professeure A. VAN LANG, les contrats environnementaux peuvent être conclus entre l'administration publique et une entreprise ou un secteur industriel entier pour atteindre ses objectifs, mais également pour impliquer des acteurs privés ou prendre la forme d'un accord multipartite entre le pouvoir public, les entreprises et les représentants du public⁷³. Ainsi, la Professeure conclut que la nature de ces contrats varie entre public et privé, selon les acteurs impliqués⁷⁴. Bien que cet outil ne soit pas exclusif au droit de l'environnement, il permet à l'administration de créer des partenariats, notamment avec le secteur privé⁷⁵, qui peuvent être mobilisés notamment pour permettre la concession de délégation de service public portant sur la desserte maritime⁷⁶. Par exemple, au sein du Parc national de Port-Cros, un nouveau contrat de délégation de service public pour la desserte maritime des îles d'Or (Port-Cros, Porquerolles et Levant) a été adopté en 2021 par la Métropole Toulon Provence Méditerranée. Selon le Parc national de Port-Cros, ce contrat fait partie d'un système de régulation envisagé par la Commune d'Hyères, la

l'eau (Voir également la décision du Conseil d'État du 2 décembre 2009, Cⁿe de Rachecourt-sur-Marne, *Environnement*, février 2010, p. 20).

⁷⁰ La police spéciale des déchets est du ressort du maire lorsque les déchets sont abandonnés, déposés ou gérés illégalement, conformément à l'Article L541-3 du Code de l'environnement. Toutefois, en ce qui concerne les déchets provenant des installations classées pour la protection de l'environnement, la compétence du maire est transférée au préfet.

⁷¹ Nous aborderons ce point plus en détail au cours du chapitre.

⁷² Nous aborderons ce point plus en détail au cours du chapitre.

⁷³ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁷⁴ A. VAN LANG, *Ibid.*

⁷⁵ G. J. MARTIN, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁶ G. J. MARTIN, *op. cit.*

Métropole Toulon Provence Méditerranée et le parc, pour réduire les pics d'hyperfréquentation sur les îles⁷⁷.

Un autre exemple de contrat environnemental⁷⁸ appliqué à certaines aires marines protégées concerne les conventions accessoires des protections réglementaires⁷⁹, notamment les conventions prises en application de la Charte d'un parc national. L'article L331-3 du Code de l'environnement liste trois déclinaisons à ces contrats pour assurer la mise en œuvre de la Charte : la convention d'application de la Charte, la convention d'association à l'application de la Charte et le contrat de partenariat s'inscrivant dans le cadre d'un projet concourant à la mise en œuvre de la Charte⁸⁰. Bien que ces contrats ne s'appliquent pas qu'aux parcs nationaux, la convention d'application de la Charte est utilisée par le Parc national de Port-Cros pour développer des partenariats entre le parc et les communes de l'aire d'adhésion. Par exemple, la convention signée avec la commune du Pradet en 2018 a eu notamment pour objectif la planification de la circulation dans les espaces naturels et l'engagement pour le label Port propre⁸¹.

B – Des conflits d'usage accentués par une volonté de protection de l'environnement

46. Les conflits entre protection de l'environnement et activités socio-économiques en mer. La création d'une aire marine protégée ne semble pas toujours faire consensus parmi les acteurs locaux⁸². L'institution d'un espace protégé peut engendrer d'autres conflits dans un espace qui est déjà bien partagé. Ainsi depuis 2006, la création de parcs marins et la place

⁷⁷ Parc national de Port-Cros, site internet officiel. Document disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/le_nouveau_contrat_de_delegation_de_service_public_pour_la_desserte_maritime_des_iles_d_0.pdf. Accès 28 mars 2024.

⁷⁸ Pour reprendre la dénomination proposée par la Professeure M. HAUTERAU-BOUTNNET. Cette catégorie regroupe, « *tous les contrats ayant pour finalité d'appréhender l'environnement, a pour conséquence de réguler les relations homme-environnement* » In : Le contrat et l'environnement ; étude de droit comparé. Bruxelles : Bruylant, 2015, p. 217.

⁷⁹ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁸⁰ « *Des conventions d'application de la charte peuvent être signées entre l'établissement public du Parc national et chaque collectivité territoriale adhérente pour faciliter la mise en œuvre des orientations et des mesures de protection, de mise en valeur et de développement durable qu'elle prévoit. L'établissement public du Parc national peut également proposer à d'autres personnes morales de droit public intéressées de s'associer à l'application de la charte par la signature d'une convention. Des contrats de partenariat s'inscrivant dans le cadre d'un projet concourant à la mise en œuvre de la charte peuvent par ailleurs être conclus entre l'établissement public du Parc national et des personnes morales de droit privé concernées par le Parc national* ». L'article L331-3 du Code de l'environnement.

⁸¹ Parc national de Port-Cros, site internet. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/actualites/signature-de-la-convention-avec-la-commune-du-pradet>. Accès 28 septembre 2023.

⁸² A. L. R. LIMA, C. ZAPELINI, A. SCHIAVETTI. Governance of marine protected areas of the Royal Charlotte Bank: Bahia, east coast of Brazil. *Ocean and Coastal Management Journal*, 2021.

importante donnée aux parcs nationaux dans une perspective de protection toujours plus renforcée de l'environnement semblent cristalliser certains conflits d'usage⁸³.

47. Exemple de conflits dans le cadre du Parc naturel marin d'Iroise. La création du Parc naturel marin d'Iroise est un bon exemple pour illustrer la démultiplication de normes et ses impacts dans une zone marine fortement anthropisée, selon le Professeur J. BONCŒUR *et al.*⁸⁴. Madame S. LELONG souligne également que la création du parc est l'exemple « *le plus marquant des incidences conflictuelles de la mise en place de ces zones protégées* »⁸⁵. La mer d'Iroise est connue depuis longtemps pour être un espace accueillant pour les pêcheurs et offrant un riche écosystème. Dans le périmètre du Parc naturel marin d'Iroise, il existe de nombreux habitats et des espèces d'intérêt écologique : plus de 300 espèces d'algues (dont plusieurs de laminaires, des herbiers de zostères), 126 espèces de poissons, plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs et des mammifères (loutre d'Europe, phoque gris, Grand Dauphin)⁸⁶.

En 1988, les îles de Molène et d'Ouessant (au cœur de l'actuel Parc naturel marin d'Iroise) ont été classées par l'Unesco comme Réserve de biosphère d'Iroise. A ce moment, les gestionnaires souhaitaient créer dans la zone centrale de la réserve un parc national, au sens de la loi de 1960⁸⁷. Cela signifiait la sanctuarisation d'une partie de la mer et par conséquent une possible interdiction des activités en cours sur la partie reconnue comme cœur du parc, notamment la pêche professionnelle et de loisir⁸⁸. Pendant quelques années, le président du Parc naturel régional d'Armorique ainsi que le gestionnaire de la Réserve de biosphère d'Iroise ont réalisé des études de faisabilité pour la création d'un parc national. Un premier comité de pilotage a été organisé en 1992, réunissant environ cinquante acteurs répartis en plusieurs groupes de travail thématiques. Selon Madame S. LELONG, ces groupes de travail étaient chargés de préparer les axes de travail de la future commission halieutique

⁸³ ASSEMBLEE NATIONALE. Rapport no 2347 relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, 22 novembre 2015. Disponible [en ligne] www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2687.pdf. Accès 28 mars 2024.

⁸⁴ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif? *Mondes En Développement*. 2007, p. 77-92.

⁸⁵ S. LELONG. La mise en place d'aires marines protégées et leurs incidences conflictuelles dans le monde de la pêche. L'exemple du Parc Naturel Marin d'Iroise (France). Collection EDYTEM *Cahiers de géographie, Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. 2010, p. 149-162.

⁸⁶ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif? *Mondes En Développement*. 2007, p. 78.

⁸⁷ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux. *JORF* du 23 juillet 1960.

⁸⁸ S. LELONG, *op. cit.*

du parc, ainsi que de concertation entre les usagers afin d'assurer la participation des acteurs socio-économiques⁸⁹.

En 1995, un projet de grand parc national, pouvant également inclure les zones d'intérêt biologique identifiées par le réseau Natura 2000, a donné naissance au projet de la « Mission pour un Parc national en mer d'Iroise » qui a été actif pendant deux ans⁹⁰. Après une étude scientifique approfondie de la zone en 1999, une consultation préalable a été menée en 2000. Selon les observations du Professeur J. BONCŒUR *et al.*, les résultats de cette consultation peuvent se résumer comme ayant mis en lumière des obstacles institutionnels (liés à la difficulté d'application de la loi de 1960) et un manque de clarté quant au projet. Des controverses ont surgi concernant les objectifs du parc, son périmètre, les restrictions qu'il pourrait imposer, les pouvoirs du futur conseil d'administration, ainsi que sa composition⁹¹. De plus, l'image négative perçue par les usagers au regard du retour d'expérience du projet d'un parc national marin en Corse a remis en question l'opportunité de la démarche en accentuant les inquiétudes des îlots quant à leur devenir en tant qu'espace partie d'une réserve intégrale⁹². Bien que la plupart des acteurs aient formulé leurs conditions pour adhérer au projet, leur réponse a pu se résumer en deux mots : « oui, mais... »⁹³. En 2001, le Premier ministre a publié un arrêté mettant l'accent sur les trois objectifs d'un possible Parc national en mer d'Iroise : la préservation des activités halieutiques, celle du tourisme maritime et insulaire, ainsi que le développement des îles. Néanmoins, le projet a dû attendre cinq ans pour être redessiné comme parc naturel marin, tel que préconisé par la loi promulguée le 14 avril 2006⁹⁴.

Comme souligné par le rapport de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée Nationale à l'époque du projet de loi (n° 2347) relatif aux parcs nationaux et parcs naturels marins, les parcs naturels marins constituent « *un outil de concertation adapté à la gestion d'une aire maritime d'une superficie conséquente, soumise à de multiples conflits d'usage* »⁹⁵. De plus, le rapport met en lumière les

⁸⁹ S. LELONG, *op. cit.*, p. 155.

⁹⁰ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG, *op. cit.*

⁹¹ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG, *Ibid.*

⁹² S. LELONG, *op. cit.*, p. 155.

⁹³ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁴ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

⁹⁵ ASSEMBLEE NATIONALE. Rapport no 2347 relatif aux parcs nationaux et aux parcs naturels marins, 22 novembre 2015, p. 15. Disponible [en ligne] www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r2687.pdf. Accès 28 mars 2024.

enseignements de l'échec du projet de création d'un Parc national en Mer d'Iroise, soulignant l'importance de créer un outil de gestion de l'espace marin qui mette au même niveau de priorité les objectifs de développement durable et la protection des écosystèmes marins. Par conséquent, la rédaction de l'article L334-3 du Code de l'environnement (créé par la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006) prévoit que les parcs naturels marins peuvent être mis en place « *pour contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin* »⁹⁶.

Prenant acte des nouveaux objectifs découlant du statut de Parc naturel marin, une nouvelle discussion a été organisée avec les cinq principaux types d'acteurs locaux: i) les pêcheurs professionnels ; ii) les pêcheurs de plaisance ; iii) les acteurs du tourisme et des activités nautiques⁹⁷ ; iv) les élus et ; v) les scientifiques et les défenseurs de la nature. Il fallu cependant attendre un an pour que le décret de création du Parc naturel marin d'Iroise soit publié⁹⁸, en raison de la persistance des conflits existants. Ces dits conflits impliquaient les pêcheurs professionnels, les scientifiques et les protecteurs de la nature. Deux principaux types de conflits pouvaient être identifiés. D'un côté, il existait une opposition entre les défenseurs de la nature et les populations insulaires qui s'opposaient aux réglementations relatives aux droits d'accès aux îlots marins. Comme le souligne le Professeur J. BONCŒUR *et al.*, les insulaires percevaient le patrimoine naturel comme une ressource commune locale, tandis que les défenseurs de l'environnement le considéraient comme un bien collectif à préserver dans l'intérêt général, ce qui pouvait justifier des restrictions d'accès à certaines zones du territoire⁹⁹. De plus, les habitants des îles reprochaient aux défenseurs de l'environnement de ne pas accorder suffisamment d'importance au développement économique des activités insulaires. D'un autre côté, la capacité des pêcheurs de loisirs à exercer leur passion était source de tensions aux yeux des pêcheurs professionnels, ces derniers craignant que la pêche de loisir ne devienne une forme de concurrence informelle. D'ailleurs, Madame S. LELONG met en exergue au sujet des pêcheurs de loisir qu'ils « *s'inquiètent en effet d'une restriction à leur liberté de pêche (du type permis, quota...) et mettent en avant leur poids économique et leur nombre (plus important que celui des professionnels) auprès des élus* »¹⁰⁰. Les pêcheurs professionnels se sont donc interrogés sur

⁹⁶ Article L334-3 du Code de l'environnement.

⁹⁷ Tels que les plongeurs sous-marins, représentés par le Comité départemental de la Fédération française d'études et de sports sous-marins et les acteurs du nautisme, représentés par l'association Nautisme en Finistère.

⁹⁸ Décret n° 2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise.

⁹⁹ J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG, *op. cit.*

¹⁰⁰ S. LELONG, *op. cit.*, p. 157.

l'équité de traitement en matière de gestion des ressources halieutiques entre les professionnels et les pêcheurs de loisir embarqués à bord de navire de plaisance.

Alors que certains conflits existaient avant la création du parc, d'autres ont trouvé leur origine dans les nouvelles réglementations qui allaient s'appliquer au sein du parc, notamment les restrictions d'accès aux îles. Après quinze ans d'existence, le Parc naturel marin d'Iroise comporte six îles et îlots où l'accès est interdit en toute ou partie de l'année et onze autres qui font l'objet d'une interdiction d'accès du 1^{er} avril au 31 juillet¹⁰¹. De plus, le Parc naturel marin d'Iroise a déjà signé plus d'une cinquantaine de contrats de partenariat¹⁰² avec les acteurs du secteur public dans le but de limiter la pêche et d'autres activités économiques en faveur de la protection des écosystèmes marins. Toutefois, si certains de ces contrats ont fait évoluer positivement les conflits, certains autres demeurent sources de conflit¹⁰³.

Nous avons donc esquissé ici un exemple de la pression existante en mer, sur fond de conflits d'usage, renforcée par l'adoption des normes environnementales par secteurs. Selon Madame A. MICHELOT, l'actuel système de régulation des activités pourrait être qualifié comme une « *approche sectorisée des problématiques d'utilisation, de gestion et de protection du milieu marin* »¹⁰⁴. Cette pression permanente résulte de deux facteurs. D'une part, elle est issue des activités économiques qui se disputent les espaces. D'autre part, elle est le résultat de nouvelles normes juridiques qui ajoutent une troisième dimension aux aspects économiques et sociaux préexistants, une dimension principalement liée aux réglementations environnementales. Ainsi, dans le but de pouvoir maîtriser ces conflits et réguler ces espaces, le droit conduit à distinguer entre les différents destinataires de la norme et entre les différents types d'activités.

§ 2 UNE ACTION NORMATIVE DIVERSIFIÉE DANS LES ESPACES MARINS PROTEGES

48. Annonce du plan. Après la Conférence de Rio de 1992¹⁰⁵, les initiatives internationales ont encouragé l'adoption de mesures de protection et conservation des

¹⁰¹ Décret n° 2021-1149 du 4 septembre 2021 et arrêté préfectoral n° 29-2022-03-10-00002 du 10 mars 2022.

¹⁰² Les aspects de ces contrats seront analysés au Titre II de cette première partie.

¹⁰³ Voir paragraphe 180.

¹⁰⁴ A. MICHELOT. Le « système Océan », un enjeu de solidarité écologique. *Revue juridique de l'environnement*, 44(2), 2019, p. 231.

¹⁰⁵ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

écosystèmes marins¹⁰⁶. Cette tendance a marqué le début des premières difficultés dans l'adaptation de la politique française de conservation, initialement conçue pour les espaces terrestres¹⁰⁷. Ce processus a conduit à l'élaboration d'une série de normes portant à la fois sur la croissance des activités en mer et la préservation des écosystèmes marins, contribuant aussi à la superposition et au chevauchement d'un ensemble de règles¹⁰⁸ et leur coexistence en parallèle¹⁰⁹. Cette complexité normative a finalement donné lieu à une sorte de « mille-feuille normatif »¹¹⁰. Nous sommes ainsi confrontés à une multiplication des normes, chacune destinée à réguler les espaces marins à des fins parfois différentes, voire contradictoires¹¹¹.

Dans ce contexte, l'accomplissement des objectifs internationaux se heurte à des obstacles, à commencer par les spécificités physiques propres à ces espaces singulièrement différents des espaces terrestres (I). De plus, l'intervention des autorités habilitées spécialisées, telles que le préfet maritime et les gestionnaires des aires marines protégées, se révèle être source de tensions dans le développement d'une politique nationale en matière d'aires marines protégées (II).

I - Les difficultés à clôturer physiquement les espaces pour préserver le milieu marin

49. Propos introductifs. D'un côté, les caractéristiques des espaces marins font que les activités s'y déroulent de manière clairsemée, dans un site géographique assez vaste. D'un autre côté, la densité de population plus forte sur les littoraux fait que certaines activités peuvent être ancrées dans la culture locale, comme la pêche et la culture maritime. Cette densité semble entraîner une réaction plus vive de la part de certaines communautés locales, comme les pêcheurs, face à la création d'espaces protégés. Ce phénomène ne présente pas la même intensité sur l'espace terrestre¹¹². En effet, les espaces protégés terrestres sont souvent

¹⁰⁶ F. FERAL. L'évolution de l'administration française des aires marines protégées. *Revue Juridique de l'environnement*. 2012, p. 123-135.

¹⁰⁷ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS. Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disévolutions pluridisciplinaires et. In : C. AUBERTIN ET E. RODARY. *Aires protégées, espaces durables ?*, 2009, p. 55-81.

¹⁰⁸ J. FERRAND. La protection de la plage par le droit de l'urbanisme. *Revue juridique de l'environnement*, 39, 2014, p. 447-463.

¹⁰⁹ P. RICARD. Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement. In : P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. 2019, p. 249-267.

¹¹⁰ J. FERRAND. La protection de la plage par le droit de l'urbanisme. *Revue juridique de l'environnement*, 39, 2014, p. 447-463.

¹¹¹ N. ESCACH. De la mer en partage au partage de la mer. 2016.

¹¹² C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*.

établis dans des zones présentant moins de pression anthropique¹¹³ et plus éloignés des activités humaines intensives. La distance entre les pressions anthropiques et les espaces protégés réduit la possibilité de réaction des usagers locaux. Ainsi, bien que pour la majorité de la population les activités en mer se produisent de façon éparse et ne sont pas visibles depuis la côte, la culture liée à ces activités est beaucoup plus présente dans le quotidien des communautés littorales locales. De plus, la relation entre ces acteurs et les espaces marins semble plus étroite que celle entretenue entre les populations locales et les espaces protégés terrestres¹¹⁴.

50. Annonce du plan. Le droit interne appliqué aux aires marines protégées demeure en grande partie celui du système adopté dans les aires protégées terrestres, fondé sur la délimitation et le contrôle physique de l'espace. Ainsi, nous apprécierons les similitudes et divergences d'approches dans le zonage terrestre et marin (A). Cependant, certaines particularités de l'espace marin font qu'il ne peut être « clôturé » de la même manière (B).

A – Une logique de transposition de l'approche spatiale du terrestre au marin

51. Une approche conservacioniste de l'environnement terrestre. Les espaces terrestres protégés sont créés selon une approche spatiale se référant à des éléments palpables et visibles tels que le sol ou la terre. Ainsi les paysages terrestres demeurent faciles à observer, même si la géomorphologie de l'espace varie (montagnes, champs, forêts, etc.). Depuis la première conception d'aire protégée à celle du Parc national de Yellowstone aux États-Unis, les aires protégées terrestres tendent à s'appliquer à des espaces qui sont suffisamment grands et peu occupés par les humains¹¹⁵. L'objectif initial était de protéger un vaste espace, soit en se focalisant sur ses paysages naturels, soit en s'attachant aux espèces existantes dans ce milieu. Madame M.G. ORTIZ met évidence qu'il s'agissait d'une initiative de protection fondée sur des valeurs esthétiques et de conservation pour les futures générations¹¹⁶. Ainsi,

¹¹³ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *Ibid.*

¹¹⁴ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *Ibid.*

¹¹⁵ C. MORA, P. F. SALE. On going global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas: a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea. *Marine Ecology Progress Serie*. 434: 2011, p. 251-266. ; M. G. ORTIZ. Regimen juridico de las areas marinas protegidas. Th., 2000. ; M. JEFFREY. Protected areas for the 21st century: working to provide benefits to society. *Biodiversity and conservation*. 1994, p. 390-405.

¹¹⁶ M. G. ORTIZ, Regimen juridico de las areas marinas protegidas. Th., 2000, p. 43. Dans le même sens l'arrêt du Conseil d'État, 13 mars 1970, n° 75820, *Ministre d'État chargé des affaires culturelles c/ Dame Benoist d'Anthenay*).

les périmètres des parcs étaient délimités et l'accès du public restreint¹¹⁷. C'était à partir d'un système de zonage et de clôture des espaces, dans le but de garantir la conservation de l'état naturel, que les premières aires protégées terrestres¹¹⁸ ont été créées.

52. Une protection terrestre fondée sur la maîtrise foncière. La création d'aires protégées terrestres se traduit en droit par la faculté d'utilisation des espaces naturels selon une approche des droits réels et personnels¹¹⁹. En d'autres termes, la protection terrestre est fondée sur le pouvoir juridique de l'État ou d'une personne privée, et pour ce qui retient notre attention, sur un espace naturel. Ainsi, comme l'a soulevé Monsieur S. MABILE « *les mesures de protection réglementaires ou conventionnelles s'adressent donc en priorité aux occupants des espaces naturels* »¹²⁰. C'est à partir d'un droit de propriété foncière que les délimitations géographiques et les zonages des premières aires protégées ont pu être établis.

53. L'exemple des aires protégées en France. Le pragmatisme des parcs nationaux des États-Unis a permis leur transposition dans plusieurs pays du monde. L'article L331-2 du Code de l'environnement traduit cette idée des premiers parcs nationaux en soulignant qu'un parc national « *est composé d'un ou plusieurs cœurs, définis comme les espaces terrestres et maritimes à protéger, ainsi que d'une aire d'adhésion* ». Deux types de zones sont donc possiblement identifiables dans un parc national : le cœur et l'aire d'adhésion. Les objectifs et les règles d'accès sont spécifiques à chacune selon la charte du parc. Lorsque Madame A. GUIGNIER et le Professeur M. PRIEUR soulignent que les instruments juridiques en droit interne « *permettant d'instaurer pour des espaces géographiquement définis, une gradation de protection, allant de la plus stricte à celle instaurant une planification* »¹²¹, ils mettent en exergue l'évolution de la conception des parcs nationaux en France. Selon eux, depuis la réforme de la loi n°2006-436 du 14 avril 2006, les parcs nationaux tendent à assurer la conciliation de la protection de la diversité biologique et le développement durable local¹²². D'ailleurs, Madame A. GUIGNIER et le Professeur M. PRIEUR relèvent que « *cet équilibre se traduit [...], par un zonage rénové du territoire du parc* »¹²³. Cependant, il faut remarquer que même si la relation entre les parcs nationaux et le public a largement évolué depuis le

¹¹⁷ M. JEFFREY, *op. cit.*

¹¹⁸ Spécialement les parcs nationaux. Voir : M. JEFFREY, *op. cit.*

¹¹⁹ S. MABILE. Les parcs naturels marins consacrés par le législateur. *Revue Juridique de l'Environnement*, 2006, p. 251-264.

¹²⁰ S. MABILE, *op. cit.*, p. 253.

¹²¹ A. GUIGNIER, M. PRIEUR. Le cadre juridique des aires protégées : France. *International Review of Community Development*. 2015. p. 7.

¹²² A. GUIGNIER, M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 17.

¹²³ A. GUIGNIER, M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 17.

XIX^e siècle¹²⁴ - de telle manière qu'aujourd'hui la présence du public est acceptée dans certaines zones des parcs nationaux - le système de zonage et de restriction d'accès demeure celui des premiers parcs.

Un deuxième exemple est celui des réserves naturelles. Un espace peut être classé en réserve naturelle « *lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader* »¹²⁵. Le classement d'une réserve naturelle est prononcé par le Conseil de l'État après l'accord de l'ensemble des propriétaires concernés¹²⁶. De plus, l'article L332-3 du Code de l'environnement prévoit que certaines activités comme la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, commerciales, sportives et touristiques peuvent être réglementées ou interdites. Cette régulation passe notamment par un système de zonage. Toutefois, encore une fois, dans le cadre des mesures de protection mises en œuvre, l'accès à ces zones est souvent restreint pour préserver ou restaurer l'environnement, tout en étant surveillé afin de prévenir divers types de dégradations telles que la perte de biodiversité due aux prélèvements ou au dérangement des espèces, ainsi que la pollution d'origine humaine. Ainsi, le principe d'une zone dédiée aux activités humaines et d'une autre à la conservation demeure au cœur de la conception des réserves naturelles.

Ainsi, selon le type d'aire protégée, la taille de l'espace délimité sera plus ou moins grande et les objectifs de protection seront différents. Cependant le système de zonage, fondé sur une délimitation matérielle et concrète, et la priorisation du développement d'une aire protégée dans des espaces moins anthropisés, n'ont pas fondamentalement changé eu égard aux anciens parcs nationaux du début du XX^e siècle. Toutefois, ce système présente des limites lorsqu'il est appliqué aux espaces marins en terme de conservation, principalement en raison des différences dans la dynamique écologique entre les espaces terrestres protégés, souvent isolés les uns des autres¹²⁷. En réponse aux préoccupations croissantes concernant la perte de biodiversité, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) souligne depuis plusieurs années la nécessité de créer des corridors écologiques pour améliorer les échanges

¹²⁴ M. JEFFREY, *op. cit.*

¹²⁵ Article L332-1 du Code de l'environnement.

¹²⁶ Article L332-2 du Code de l'environnement.

¹²⁷ C. MORA, P. F. SALE, *op. cit.*

biogénétiques de la faune et de la flore terrestres¹²⁸. L'organisation met en avant l'importance de la connexion des espaces protégés afin d'assurer la protection des écosystèmes terrestres, ainsi que marins¹²⁹.

54. La transposition, en mer, de l'approche spatiale des aires protégées terrestres.

Les mécanismes de protection des écosystèmes marins sont fondés sur une délimitation spatiale et un zonage de cet espace, et cela de la même façon que les espaces terrestres¹³⁰. Cette similarité entre les espaces protégés terrestres et marins se traduit au travers de plusieurs articles du Code de l'environnement. Ceux-ci disposent que les aires marines protégées sont physiquement délimitées au même titre que les espaces protégés terrestres. Par exemple, un parc national qui est constitué d'une partie marine sera également créé par un décret devant au préalable prévoir la délimitation du « *périmètre du ou des cœurs du Parc national et fixe[r] les règles générales de protection qui s'y appliquent* »¹³¹. Par ailleurs, l'article L334-5 du Code de l'environnement prévoit notamment que, dans les cas des parcs naturels marins, « *le plan de gestion*¹³² *détermine les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le Parc naturel marin. Il comporte un document graphique indiquant les différentes zones du parc et leur vocation* ». De ce fait, nous observons que la spatialisation des aires marines protégées est fondée sur une optique cartésienne d'espace, à l'identique de l'espace terrestre.

B – Une difficile transposition au regard des spécificités du milieu marin

55. Les caractéristiques du milieu marin. Selon une approche de géographie physique « *l'océan peut être considéré comme le plus vaste écosystème de la planète* »¹³³. Ce milieu est

¹²⁸ J. HILTY, G. L. WORBOYS, A. KEELEY, S. WOODLEY, B. LAUSCHE, H. LOCKE, M. CARR, I. PULSFORD, J. PITTOCK, J. W. WHITE, D. M. THEOBALD, J. LEVINE, M. REULING, J.E.M. WATSON, R. AMENT, G. M. TABOR. *Lignes directrices pour la conservation de la connectivité par le biais de réseaux et de corridors écologiques*. Lignes directrices des meilleures pratiques pour les aires protégées No 30. Gland, Suisse : UICN. 2020.

¹²⁹ J. HILTY, G. L. WORBOYS, A. KEELEY, S. WOODLEY, B. LAUSCHE, H. LOCKE, M. CARR, I. PULSFORD, J. PITTOCK, J. W. WHITE, D. M. THEOBALD, J. LEVINE, M. REULING, J.E.M. WATSON, R. AMENT, G. M. TABOR, *Ibid.*

¹³⁰ Monsieur S. MABILE met en lumière le fait que pendant longtemps le milieu marin a été considéré comme une zone accessoire, de sorte que les outils juridiques de protection terrestre étaient simplement transposés au milieu marin, sans prendre en compte ni les problématiques ni les caractéristiques propres de ces espaces. S. MABILE, *op.cit.*

¹³¹ Article L331-2 du Code de l'environnement.

¹³² Le plan de gestion est un document stratégique obligatoire à certaines les aires protégées en France. Il contient les informations géographiques, de l'état écologique du milieu et aussi les finalités de cet espace protégé. Les plans de gestions sont renouvelés de façon régulière et doivent actualiser également les objectifs pour assurer une gestion et une protection optimales de l'espace.

¹³³ F. SAUR. II — Les océans et les mers. In : F. SAUR. *Géographie physique*, PUF, 2012, p. 50.

caractérisé par l'isotropie¹³⁴ ou la salinité, l'immensité, l'inertie¹³⁵, l'impermanence¹³⁶ et son ouverture ou continuité. Par rapport à cette dernière caractéristique, le Professeur P. ROYER met l'accent sur le fait que ce milieu est un seul et indivisible¹³⁷ : « *l'Océan est un ! Ce sont les sociétés historiques qui l'ont subdivisé parce que, pendant des millénaires, elles n'en ont connu que des morceaux, des bribes* »¹³⁸. En outre, Monsieur F. SAUR souligne que c'était grâce à cette continuité et aux courants marins qu'a été possible « *la diffusion du vivant à l'échelle du globe* »¹³⁹. Si le flux de matière et d'énergie n'est pas exclusif du milieu marin, ce processus est accentué en mer¹⁴⁰. En conséquence de ces spécificités, les espaces marins se différencient des espaces terrestres pour quatre grandes raisons : « *par sa structuration en deux plans spatiaux : la surface et le fond sous-marin ; par l'absence de composante anthropique permanente [...]; enfin, par la moindre importance de la topographie dans la structuration des taxons paysagers* »¹⁴¹, mais également par la vaste quantité de matière organique non vivante existante dans ces espaces¹⁴².

56. Les limites à l'assimilation des espaces terrestres et des espaces marins. Les écosystèmes marins, comme les écosystèmes terrestres, ne reconnaissent ni les frontières géopolitiques ni les délimitations spatiales¹⁴³ juridicisées par les décrets de création d'aires marines protégées. Contrairement à ce qui peut être fait à l'échelle des espaces terrestres, il est impossible d'envisager de clôturer physiquement l'espace marin. Les Professeures S. T.

¹³⁴ Selon une approche physique nous parlons d'un milieu isotrope quand « les propriétés physiques sont les mêmes dans toutes les directions ». Dictionnaire leRobert.

¹³⁵ « *L'inertie est la résistance d'un corps à tout changement de vitesse ; à terre, l'état normal d'un solide est l'immobilité et la force d'inertie doit être vaincue pour le mettre en mouvement. En mer, rien ne peut être immobile étant donné que l'environnement est lui-même en perpétuelle agitation (houle, marées, courants, vents) ; l'inertie est alors, inversement, la conservation du mouvement et la difficulté, voire l'impossibilité, d'immobiliser un corps même très pesant comme un navire* ». P. ROYER. Un Océan, cinq océans. L'Océan mondial et ses subdivisions. In : P. ROYER. *Géopolitique des mers et des océans. Qui tient la mer tient le monde*. Paris : Presses Universitaires de France, Major. 2012, p. 14 et 15.

¹³⁶ L'impermanence ici est employée dans le sens proposé par le Professeur P. ROYER « *le milieu maritime est en évolution permanente : les marées font varier les hauteurs d'eau, les courants et les vents modifient les trajectoires, la nature et la profondeur des fonds peuvent changer relativement vite, et plus encore les conditions atmosphériques* ». P. ROYER, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁷ Dans ce sens voir aussi : M. RENARD, Y. LAGABRIELLE, E. MARTIN, M. DE RAFELIS, *Eléments de géologie*. 16^e édition du « Pomerol », Dunod, 2018, 1152 p. ; F. SAUR. II — Les océans et les mers. In : F. SAUR. *Géographie physique*, PUF, 2012, p. 29-54.

¹³⁸ P. ROYER. Un Océan, cinq océans. L'Océan mondial et ses subdivisions. In : P. ROYER. *Géopolitique des mers et des océans. Qui tient la mer tient le monde*. Paris : Presses Universitaires de France, Major. 2012, p. 13

¹³⁹ F. SAUR, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁰ A. MEYNIER. Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement. Paris : LGDJ, 2020.

¹⁴¹ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴² F. SAUR, *op. cit.*

¹⁴³ M. B. M. P. SCHIAVETTI. Direito, cartografia e planejamento espacial marinho à luz das competências em matéria do mar. Dissertação, São Paulo, 2020.

SILVA et M. D. LEUZINGER¹⁴⁴ mettent en évidence cet aspect. Selon elles dans les espaces marins, il n'est pas possible d'apposer des clôtures, des barrières de confinement ou d'autres obstacles qui éviteraient formellement et matériellement la circulation humaine ou des sources de pollutions. Toutefois, elles soulignent que le déplacement de la faune pourrait être également une source d'appréhension puisqu'elle non plus ne peut être contenue par des clôtures.

Une seconde distinction observée avec l'espace terrestre est due à des conceptions plus classiques du droit de la mer. Madame O. DELFOUR-SAMAMA met en exergue le fait qu'en dehors de l'impossibilité matérielle de l'appropriation du milieu marin par l'humain, le droit de la mer et les conceptions juridiques ont été fondés sur l'indivisibilité de ces espaces et sur la liberté de circulation, qui est la base du développement des activités humaines¹⁴⁵. Les dispositions basées sur la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) relèvent le droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales, les sous-marins pour les navires, y compris les navires de guerre¹⁴⁶. Cela demande une circulation autonome et sans obstacle, dénuée de tout espace clôturé. De plus, la notion de liberté de navigation préconisée par V. GROTIUS et reprise par les articles 78¹⁴⁷ et 87¹⁴⁸ de la CNUDM entrave la restriction de navigation¹⁴⁹. Or, les individus autorisés par le Code de transport à naviguer en eaux

¹⁴⁴ S. T. SILVA, M. D. LEUZINGER. Os desafios de criação e gestão das áreas marinhas protegidas no Brasil à luz dos objetivos do desenvolvimento sustentável. In : T. F. MONT'ALVERNE, S.T. SILVA, C. C. OLIVEIRA, G. R. B. GALINDO. *Meio Ambiente Marinho, Sustentabilidade e Direito* vol. I – A conservação e a preservação dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2019, p. 121-148.

¹⁴⁵ O. DELFOUR-SAMAMA. Les AMP, outil de conservation de la biodiversité en haute mer. *Neptunus*. 2013, p. 1-10.

¹⁴⁶ Articles L5211-1 et suivants du Code de transport.

¹⁴⁷ *In situ* : « Art. 78 Régime juridique des eaux et de l'espace aérien surjacentes, et droits et libertés des autres États

1. Les droits de l'État côtier sur le plateau continental n'affectent pas le régime juridique des eaux surjacentes ou de l'espace aérien situé au-dessus de ces eaux.

2. L'exercice par l'État côtier de ses droits sur le plateau continental ne doit pas porter atteinte à la navigation ou aux droits et libertés reconnus aux autres États par la Convention, ni en gêner l'exercice de manière injustifiable. ».

¹⁴⁸ *In situ* : « Art. 87 Liberté de la haute mer

1. La haute mer est ouverte à tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. La liberté de la haute mer s'exerce dans les conditions prévues par les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international. Elle comporte notamment pour les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral :

a) la liberté de navigation ; [...].

¹⁴⁹ Le colloque à l'occasion des 40 ans de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer organisé en 2021 par le Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC UMR DICE 7318) a dédié plusieurs sessions sur la thématique, d'entre eux, la session 2 – Les activités. Un ouvrage collectif doit être publié prochainement. Voir aussi : K. TESCHKE, P. BRITNIK, S. HAIN, H. HERATA, A. LIEBSCHNER, H. PEHLKE, T. BREY. Planning marine protected areas under the CCAMLR regime – The case of the Weddell Sea (Antarctica). *Marine Policy*. 2021. ; P. RICARD, *op. cit.* ; N. ROS. La privatisation des mers et des océans : du mythe à la réalité. In : P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. 2019, p. 169-188. ; T. IKESHIMA. Is the Freedom of the High Seas under Threat

territoriales ne doivent pas faire face à des difficultés physiques, telles qu'une barrière. Ainsi, les zonages prévus par les aires marines protégées seront seulement « visibles » sur un système de GPS¹⁵⁰ et non à l'œil du navigateur.

57. Finalement, cette limite à vouloir découper l'espace marin en *morceaux*, pour reprendre les mots du Professeur P ROYER, rend difficile l'interdiction de circulation dans certaines zones, voire également le contrôle du déplacement des individus. De plus, la difficulté de clôturer ces espaces emporte des conséquences sur le système de contrôle du respect de normes dans les espaces protégés. Pour pouvoir effectuer ce contrôle, tel qu'il est effectué au sein des espaces terrestres, il est indispensable d'être capable d'assurer « une permanence à la mer »¹⁵¹. Selon le Professeur, cela suppose d'avoir des forces navales¹⁵² capables de rester plusieurs semaines ou plusieurs mois en mer, sans retour à terre. Lorsque les espaces terrestres permettent un contrôle, en s'appuyant sur des points fixes, tels que des garnisons, points d'observation ou même des fortins ou des châteaux, en mer, la nécessité d'un déplacement en continu limité par des espaces vastes et ouverts fait que la mise en application des normes de protection est plus encline à un échec qu'à terre. Bien que les agents des aires marines protégées soient dotés de certains moyens pour réaliser des activités de surveillance, ils ne semblent pas à la hauteur des forces soulignées par le Professeur P. ROYER¹⁵³. L'espace marin demeure donc un environnement dans lequel les accès sont multiples¹⁵⁴ et les possibilités de contrôle plus restreintes qu'à terre. En revanche, il reste un espace qui mérite d'être protégé.

58. Au-delà de la trame verte et bleue. Au-delà des caractéristiques écologiques qui peuvent être attribuées à l'espace marin, il est nécessaire de prendre en considération les diverses espèces migratrices et sédentaires qui le composent, qui survivent grâce aux échanges

from Marine Protected Areas ? : Environmental Protection versus Security Interests under International Law. *Waseda Global Forum*, 2011.

¹⁵⁰ Le GPS vient de l'anglais *Global Positioning System*, cela concerne un système de localisation (de mobiles) par satellite. Pour la navigation il existe plusieurs systèmes disponibles en France comme le Navi&Go, Navionics Boating, C-MAP Embark.

¹⁵¹ P. ROYER, *op.cit.*, p. 16.

¹⁵² Pour reprendre l'expression employée par le Professeur. P. ROYER. P. ROYER, *op.cit.*, p. 16.

¹⁵³ Par exemple, le Parc national de Port-Cros souligne dans son rapport d'activité un manque de moyens pour réaliser les actions de contrôle et surveillance en mer en 2019 (Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2019, p. 59. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/0003183638e2c4f594c32>. Accès 21 juillet 2023). D'ailleurs, ces activités de contrôle sont limitées aux cœurs du parc, ce qui peut engendrer une autre limite en matière de respect des normes. Pour plus d'information sur l'historique des actions de surveillance du Parc national de Port-Cros, voir paragraphe 273 et suivants.

¹⁵⁴ C. MEUR-FEREC. Entre surfréquentation et sanctuarisation des espaces littoraux de nature. *L'Espace géographique*. 2007, p. 41-50

naturels fournis par les écosystèmes marins, ainsi que de la continuité caractéristique de ce milieu. A terre, il est souligné la nécessité de créer des corridors écologiques pour améliorer les échanges biogénétiques de la faune et de la flore¹⁵⁵. Cette question se repose avec acuité sur l'espace marin, dans le même temps qu'elle se complexifie. Madame K. GUIZIEN met en avant la question de la nécessité de la prise en compte de la connectivité marine, spécialement en raison des courants maritimes, lors de la création des aires marines protégées¹⁵⁶. Dans ce contexte, nous pouvons nous interroger sur la politique de la trame verte et bleue, développée également dans les espaces protégés terrestres et aquatiques, pour assurer la connectivité écologique des espèces. Pourrait-elle être aussi appliquée aux aires marines protégées ? Si l'approche méthodologique pour évaluer la connectivité demeure un sujet de discussions au sein de la communauté scientifiques¹⁵⁷, la trame verte et bleue mise en place à l'issue du Grenelle de l'environnement¹⁵⁸ a pour objectif de « *créer des continuités territoriales* »¹⁵⁹, c'est-à-dire des réseaux d'échanges pour assurer la connectivité des écosystèmes à partir des « *réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques* »¹⁶⁰. Depuis 2009, plusieurs textes juridiques qui contribuent au développement de cette trame ont été adoptés¹⁶¹, notamment le décret n°2014-45 du 20 janvier 2014¹⁶², qui en prévoit les limites spatiales. Malgré son rôle en faveur de la restauration de la continuité écologique, également nécessaire en milieu marin¹⁶³, la trame verte et bleue « *s'étend jusqu'à la laisse de basse mer et, dans les estuaires, à la limite transversale de la mer* »¹⁶⁴, de sorte que les aires marines protégées ne sont pas

¹⁵⁵ J. HILTY, G. L. WORBOYS, A. KEELEY, S. WOODLEY, B. LAUSCHE, H. LOCKE, M. CARR, I. PULSFORD, J. PITTOCK, J. W. WHITE, D. M. THEOBALD, J. LEVINE, M. REULING, J.E.M. WATSON, R. AMENT, G. M. TABOR, *op. cit.*

¹⁵⁶ K. GUIZIEN. Connectivité et conservation de la biodiversité marine. *Regards et débats sur la biodiversité*, SFE, Regard n° 60, 18 septembre 2014.

¹⁵⁷ K. GUIZIEN, *Ibid.*

¹⁵⁸ La Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (I), met en œuvre en droit français la trame verte et bleue.

¹⁵⁹ Article 23 de la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1). *JORF* n°0179 du 5 août 2009.

¹⁶⁰ Article R371-19 du Code de l'environnement.

¹⁶¹ Parmi ces textes nous pouvons citer la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, le Décret n°2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et la Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁶² Décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue. *JORF* n°0303 du 29 décembre 2012.

¹⁶³ M. M. FOLEY, B. S. HALPERN, F. MICHELI, M. H. ARMSBY, M. R. CALDWELL, C. M. CRAIN, E. PRAHLER, N. ROHR, D. SIVAS, M. W. BECK, M. H. CARR, L. B. CROWDER, J. E. DUFFY, S. D. HACKER, K. L. MCLEOD, S. R. PALUMBI, C. H. PETERSON, H. M. REGAN, M. H. RUCKELSHAUS, P. A. SANDIFER, R. S. STENECK. Guiding ecological principles for marine spatial planning. *Marine Policy*. 2010, p. 955-966.

¹⁶⁴ Article R371-17 du Code de l'environnement.

réellement intégrées à cette trame. Madame K. GUIZIEN met en lumière qu'une version de la trame verte et bleue pourrait être adoptée pour les aires marines, mais qu'« *à l'inverse de la trame verte et bleue (TVB), la trame bleue marine n'est pas à aménager, mais à identifier. Elle n'est pas bidimensionnelle (sur une surface) mais tridimensionnelle (dans un volume) et pose des difficultés de représentation* »¹⁶⁵. Ces particularités des écosystèmes marins font que la méthodologie utilisée pour évaluer la connectivité dans les habitats terrestres n'est pas adaptée au milieu marin¹⁶⁶. L'absence d'une trame bleue marine ne fait que renforcer la difficulté d'une transposition du système de protection terrestre vers la mer sans prendre en considération les spécificités de cet espace.

En conséquence, si le droit peut, en théorie, délimiter par une norme une zone géographique marine et la classer comme une zone à accès restreint, la probabilité pour que cette norme atteigne les objectifs fixés pourrait sembler compromise si elle ne prend pas en considération les particularités de son écosystème.

II – La dualité des compétences pour réguler les activités humaines au sein des aires marines protégées

59. Annonce du plan. Compte tenu du rôle socio-économique des activités en mer et de l'importance des écosystèmes, le nombre d'acteurs qui régulent les espaces marins est important, spécialement si nous regardons à l'échelle internationale et européenne. Toutefois, nous nous concentrerons seulement sur les autorités françaises, dans la mesure où ce sont les autorités compétentes en matière de régulation de la fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées françaises qui retiennent notre attention.

Dans le cas des espaces marins, la délimitation de compétence est directement attachée à la délimitation de la zone maritime en question. L'élément spatial ici est déterminant¹⁶⁷. Lorsque l'État français exerce des droits exclusifs dans le domaine de la conservation, de l'exploitation et de l'exploration des ressources sur son plateau continental¹⁶⁸, c'est le préfet maritime qui est le représentant administratif de l'État en mer¹⁶⁹ (A). Toutefois, les

¹⁶⁵ K. GUIZIEN, *op. cit.*

¹⁶⁶ K. GUIZIEN, M. BELHARET, J. M. GUARINI, P. MARSALEIX. Using larval dispersal simulations for Marine Protected Area design: application to the Gulf of Lions (NW Mediterranean). *Limnology and Oceanography*. 2012, p. 1099-1112.

¹⁶⁷ E. SCALIERIS. L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'État côtier en droit de la mer. Paris : A. Pedone, 2011.

¹⁶⁸ E. SCALIERIS, *op. cit.*, p. 229

¹⁶⁹ M. LE BIHAN GUENOLE, *op. cit.*, p. 107.

gestionnaires des aires marines protégées occupent également un rôle important à une échelle et selon des compétences plus restreintes (B).

A – Le préfet maritime

60. Propos introductifs. Actuellement, il existe trois préfets maritimes en France métropolitaine : le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord, commandant de la zone maritime Manche-mer du Nord, qui est basé à Cherbourg ; le préfet de l’Atlantique, commandant de la zone maritime Atlantique, qui est basé à Brest ; enfin le préfet de la Méditerranée, commandant de la zone maritime Méditerranée, qui est basé à Toulon¹⁷⁰. Tous les trois sont investis du pouvoir de police générale pour prendre des mesures par arrêtés pour organiser les activités en mer¹⁷¹.

61. L’évolution de la place du préfet maritime dans la protection des écosystèmes marins. L’article 1^{er} du Décret n° 2004-112 du 6 février 2004¹⁷² relatif à l’organisation de l’action de l’État en mer dispose que « *le représentant de l’État en mer est le préfet maritime. [...] Le préfet maritime veille à l’exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Investi du pouvoir de police générale, il a autorité dans tous les domaines où s’exerce l’action de l’État en mer, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l’ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l’environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* ». Classiquement, les missions du préfet maritime sont liées au maintien de l’ordre public, à la sauvegarde des personnes et des biens et à la coordination de la lutte contre les activités illicites¹⁷³. En 2009, à la suite du Grenelle de la mer et des engagements du Livre bleu¹⁷⁴, la protection de l’environnement marin au-delà de la lutte contre la pollution est devenu le sujet central des actions menées par les préfetures maritimes¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Article 3 du Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l’organisation de l’action de l’État en mer. *JORF* n°32 du 7 février 2004.

¹⁷¹ Article 2 du Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l’organisation de l’action de l’État en mer. *JORF* n°32 du 7 février 2004.

¹⁷² Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l’organisation de l’action de l’État en mer. *JORF* n°32 du 7 février 2004.

¹⁷³ M. LE BIHAN GUENOLE, *op. cit.*

¹⁷⁴ Le Livre Bleu est le compilé de 138 engagements du Grenelle de la mer actée le 15 juillet de 2009 par le président Nicolas Sarkozy. Ces engagements avaient par objectif le développement d’une stratégie nationale pour la mer et les océans. Document disponible [en ligne] <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000356.pdf>. Accès 16 avril 2024/

¹⁷⁵ M. LE BIHAN GUENOLE, *op. cit.*

Auparavant, le rôle majeur du préfet maritime en matière de protection de l'environnement était restreint à la prévention des risques et à la gestion des crises environnementales en mer. Son action se trouvait limitée à ces deux branches de la lutte contre la pollution¹⁷⁶, tel que prévu par le Décret n° 84-810 du 30 août 1984¹⁷⁷ et par les articles R218-1 et suivants¹⁷⁸ du Code de l'environnement. La place actuelle du préfet maritime en matière de conservation des écosystèmes marins est toutefois notable¹⁷⁹. Cette nouvelle place a été confirmée par la jurisprudence¹⁸⁰. La Cour administrative d'appel de Nantes, confirmant la décision du tribunal administratif de Caen, a affirmé en 2005 pour la première fois que le préfet maritime « *pouvait légalement poursuivre des objectifs de protection de l'environnement dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale* »¹⁸¹. Le préfet maritime devient ainsi un acteur impliqué directement dans la gestion des aires marines protégées¹⁸². Dans une autre affaire, le Préfet Maritime de l'Atlantique avait interdit la pratique des véhicules nautiques à moteur dans l'archipel de Molène au sein du Parc naturel marin d'Iroise pour favoriser la protection des écosystèmes marins¹⁸³. Nonobstant, plus que l'action d'interdiction, ce sont les arguments qui conduisent à cette décision qui méritent notre attention ici. Le Préfet Maritime de l'Atlantique avait mis en lumière que « *les dérangements caractéristiques causés par le développement de la pratique des véhicules nautiques à moteur à la faune et à l'avifaune, notamment aux espèces protégées et particulièrement aux espèces d'intérêt communautaire ayant justifié la désignation des sites « Ouessant-Molène » FR53000018 et FR5310072 au titre des directives Natura 2000 « Habitat, faune, flore » et « Oiseaux »* » sont suffisamment forts pour justifier une limitation des activités de plaisance.

¹⁷⁶ S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées »: la contribution du préfet maritime à la construction d'un ordre public écologique. *Droit Maritime français*. 2020.

¹⁷⁷ Décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires. *JORF* du 1 septembre 1984

¹⁷⁸ Code de l'environnement, Chapitre VIII : Dispositions spéciales aux eaux marines et aux voies ouvertes à la navigation maritime (Articles R218-1 à R218-14-1).

¹⁷⁹ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés. *Ordre public écologique et politique des « petits pas »*. *Droit Administratif*. 2021, p. 11–16.

¹⁸⁰ Voir CAA Nantes, 5 décembre 2006, n°05NT01881, Fédération française motonautique et Jet club de la Côte d'Opale et CAA Nantes, 7 décembre 2018, n° 17NT02656, SARL Locamarine : DMF n° 819, décembre 2019.

¹⁸¹ CAA Nantes, 5 décembre 2006, n°05NT01881, Fédération française motonautique et Jet club de la Côte d'Opale. Postérieurement, cette décision a été confirmée par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes : CAA Nantes, 7 décembre 2018, n° 17NT02656, SARL Locamarine : DMF n° 819, décembre 2019. Pour S. JOLIVET la reconnaissance du pouvoir de police générale du préfet maritime en matière de protection de l'environnement est le principal apport de ce jugement S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » [...], *op. cit.*, p. 4.

¹⁸² G. NAKHLEH, M. QUIMBERT. Le préfet maritime et la protection de l'environnement : de la gestion de crises à la gestion de sites, *Revue de Droit Maritime français*. 2006, p. 178-188.

¹⁸³ Arrêté 2014-032 du 10 juin 2014, modifié par l'arrêté 2019/110 du 13 décembre 2019. Arrêté portant interdiction de la pratique des véhicules nautiques à moteur dans l'archipel de Molène au sein du Parc naturel marin d'Iroise.

De plus, le juge considère dans sa décision que les caractéristiques techniques, nautiques et sonores des véhicules nautiques à moteur, ainsi que leur forte mobilité, motivent une réglementation spécifique en raison des risques et nuisances propres des activités de plaisance à moteur. Cependant, selon la société requérante *Locamarine*, ces arguments n'étaient pas fondés par des motifs réels et sérieux en l'absence de preuve de la vulnérabilité du milieu et des espèces¹⁸⁴, engendrant ainsi des inégalités entre les usagers, raison pour laquelle il avait plaidé l'annuler les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté. La requête a été rejetée par le tribunal administratif de Rennes en 2017, puis la Cour administrative de Nantes a confirmé cette décision en précisant que « *la mesure d'interdiction édictée par l'arrêté du 10 juin 2014 contesté a été prise, conformément aux dispositions du décret du 6 février 2004, en vue d'assurer la protection du patrimoine naturel de l'archipel de Molène et est appropriée au regard de l'objectif de protection poursuivi* ». Cela renforce le pouvoir de police générale du préfet maritime pour agir en faveur de la protection de l'environnement.

De plus, selon Monsieur S. JOLIVET, le Décret du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels¹⁸⁵ apporte deux nouveautés quant au rôle du préfet maritime : « *La première est une déconcentration, à son profit, de la compétence pour adopter les arrêtés de biotope dans les espaces maritimes. Auparavant, celle-ci revenait au ministre chargé des Pêches maritimes, et se limitait au seul domaine public maritime. [...] La deuxième nouveauté du décret du 19 décembre 2018 réside dans la création d'une nouvelle procédure de protection des habitats naturels en tant que tels (indépendamment de la présence d'espèces protégées), dont la compétence est directement conférée au préfet maritime dans les espaces maritimes (selon des modalités très similaires aux arrêtés de biotope)* »¹⁸⁶. Précisément, l'article R411-17-7 du Code de l'environnement dispose que le préfet maritime (pour les espaces marins), ayant l'objectif de protéger les habitats naturels listés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature¹⁸⁷ « *peuvent prendre toutes mesures de nature à empêcher leur destruction, leur altération ou leur dégradation* ». Ces mesures peuvent être de caractère temporaire ou permanent et doivent prendre en

¹⁸⁴ CAA Nantes, 7 décembre 2018, n° 17NT02656, SARL Locamarine : DMF n° 819, décembre 2019.

¹⁸⁵ Décret n° 2018-1180 du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels. JORF du 21 décembre 2018.

¹⁸⁶ S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » [...], *op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁷ L'actuelle liste a été publiée en 2018 à partir de l'Arrêté du 19 décembre 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels en France métropolitaine. JORF n°0295 du 21 décembre 2018.

considération les activités déjà existantes¹⁸⁸ et les notions de développement durable. Nous observons finalement que la reconnaissance par la jurisprudence du rôle du préfet maritime dans la protection des écosystèmes marins, combinée à ces mesures récentes, semble renforcer davantage ce rôle. Par conséquent, le préfet maritime émerge comme un acteur clé dans la gestion des aires marines protégées.

62. La mise en action des prérogatives du préfet maritime. Depuis 2018, les préfets maritimes ont adopté quatre arrêtés de protection de biotope en France métropolitaine¹⁸⁹, dont trois dans la zone maritime Manche-mer du Nord¹⁹⁰ et une dans la zone maritime de la Méditerranée¹⁹¹. Le Préfet Maritime de la Méditerranée a notamment souligné que l'une des causes de la baisse significative du balbuzard pêcheur (*Pandion Haliaeetus*), une espèce d'oiseau¹⁹² inscrite sur la liste rouge de l'UICN en tant qu'espèce en danger à l'échelle corse et au cœur de l'arrêté, était le dérangement causé par la fréquentation des sites, notamment la fréquentation de plaisance. C'est pourquoi l'arrêté de biotope prévoit la création de zones de quiétude à la fois sur terre et en mer¹⁹³. Ces zones de quiétude sont conçues pour assurer l'équilibre biologique, ainsi que la conservation des biotopes nécessaires à la reproduction, à l'alimentation, au repos et au suivi du balbuzard pêcheur¹⁹⁴. Par conséquent, certains types d'activités, notamment de plaisance, sont régulés dans ces zones. Il est à noter qu'en matière de régulation des activités en mer, parmi ces arrêtés de biotope, l'interdiction de la circulation des véhicules nautiques, en particulier des jet-skis, demeure l'action privilégiée des préfets

¹⁸⁸ Le texte *in situ* « Cet arrêté tient compte de l'intérêt du maintien des activités existantes. Le cas échéant, il prévoit à cet effet des mesures permettant de rendre ces activités compatibles avec les objectifs de protection du ou des habitats naturels concernés ».

¹⁸⁹ Informations valables pour le 03 octobre 2023.

¹⁹⁰ Arrêté n° 6-2023 du 13 février 2023. Arrêté inter-préfectoral de protection du site de Castel Vendon commune de la Hague. Arrêté n° 22-2021 du 25 mars 2021. Arrêté inter-préfectoral de protection de Biotope du Cap Blanc-Nez ; Arrêté n° 23-2021 du 25 mars 2021. Arrêté inter-préfectoral de protection de Biotope de la Pointe de la Crèche.

¹⁹¹ Arrêté n° 2021-191 du 7 juil. 2022. Arrêté inter-préfectoral portant création de zones de protection de biotope sur le territoire des communes de Barrettali, Centuri, Ersa et Palasca.

¹⁹² Il est également protégé nationalement et internationalement, étaient inscrit à l'Annexe I de la Directive Oiseaux (espèces pour lesquelles des « zones de protection spéciale » doivent être mises en place par les États afin de préserver leur habitat), à l'Annexe II de la Convention de Berne (espèces de faune strictement protégées), à l'Annexe II de la Convention de Bonn (espèce migratrice se trouvant dans un état de conservation défavorable et nécessitant l'adoption de mesures de conservation et de gestion appropriées), à l'Annexe II de la Convention de Washington (espèces vulnérables dont le commerce est strictement réglementé) et à l'Annexe C1 du Règlement communautaire CITES (espèces menacées d'extinction dont le commerce à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne est interdit, sauf dans des conditions exceptionnelles). Pour plus d'information sur l'espèce, consulter <http://www.objectifbalbuzard.com/balbuzard-pecheur/>.

¹⁹³ Article 2 de l'Arrêté n° 2021-191 du 7 juil. 2022. Arrêté inter-préfectoral portant création de zones de protection de biotope sur le territoire des communes de Barrettali, Centuri, Ersa et Palasca

¹⁹⁴ Article 1 de l'Arrêté n° 2021-191 du 7 juil. 2022. Arrêté inter-préfectoral portant création de zones de protection de biotope sur le territoire des communes de Barrettali, Centuri, Ersa et Palasca

maritimes ; cette mesure est d'ailleurs prévue dans les quatre arrêtés de protection de biotope. De plus, dans la moitié d'entre eux, le mouillage ainsi que la navigation sont également interdits dans le but de protéger les habitats des espèces ciblées par les arrêtés¹⁹⁵. En fin de compte, bien que ces dispositions représentent une nouvelle prérogative des préfets maritimes pour exercer leur pouvoir de police générale en vue de protéger les écosystèmes, les effets pratiques de ces mesures pour la protection de ces espèces nécessitent davantage de recul pour être évalués.

En conclusion, il est primordial de souligner que la vocation principale du préfet maritime n'est pas de conserver les écosystèmes marins ni de réguler des aires marines protégées pour protéger la biodiversité. Lorsque la doctrine souligne l'existence d'un préfet maritime adoptant une approche plus «écologiste»¹⁹⁶, son rôle en tant que garant de la sécurité en mer, de la défense des droits souverains et des intérêts nationaux peut entraîner des conflits de priorités¹⁹⁷. Ces conflits peuvent surgir en interne ou avec d'autres responsables des politiques en mer, tels que le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire¹⁹⁸ ou le ministère des Armées¹⁹⁹. Malgré cela, le préfet maritime demeure l'une des figures clés associées à la protection des écosystèmes marins et à la gestion des aires marines protégées. Nonobstant, il n'est pas le seul acteur impliqué dans ces domaines.

B – Les gestionnaires des aires marines protégées

63. Les systèmes de gouvernance dans les aires marines protégées. Le Parc national

Nous devons rappeler que le système de gouvernance varie selon la catégorie d'aire marine protégée. La gestion des parcs nationaux est assurée par l'établissement public créée également par le décret de création du parc national²⁰⁰. Ainsi, pour administrer l'établissement public, les parcs nationaux sont dotés d'un conseil d'administration, qui est « *composé de*

¹⁹⁵ Article 3-12 de l'Arrêté n° 6-2023 du 13 février 2023. Arrêté inter-préfectoral de protection du site de Castel Vendon commune de la Hague et article 5 de l'Arrêté n° 2021-191 du 7 juil. 2022. Arrêté inter-préfectoral portant création de zones de protection de biotope sur le territoire des communes de Barretali, Centuri, Ersa et Palasca.

¹⁹⁶ G. NAKHLEH, M. QUIMBERT, *op. cit.*

¹⁹⁷ L'affaire CAA Nantes (7 décembre 2018, n° 17NT02656, SARL Locamarine : DMF n° 819, décembre 2019), discutait l'atteinte portée aux libertés individuelles par l'arrêté du Préfet Maritime de l'Atlantique. Selon l'association plaidante, il s'agissait d'une atteinte disproportionnée aux libertés d'aller et venir, liberté du commerce et de l'industrie, droit d'exercer une activité sportive en subissant à l'interdiction de la pratique des véhicules nautiques à moteur dans l'archipel de Molène.

Si la décision du préfet maritime en question était honorable, la discussion sur les libertés individuelles et la priorité au développement des activités de commerces, le champ d'action du préfet maritime en faveur de l'environnement pourrait être biaisé ou restreint.

¹⁹⁸ Ministère responsable pour la gestion de la pêche nationale en 2022.

¹⁹⁹ Ministère responsable pour la défense nationale en 2024.

²⁰⁰ Article L331-2 du Code de l'environnement.

représentants de l'État, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, d'un représentant du personnel de cet établissement ainsi que de membres choisis pour partie pour leur compétence nationale et pour l'autre partie pour leur compétence locale dans le domaine d'activité de l'établissement »²⁰¹. Le conseil d'administration a des compétences différentes selon la zone du parc national considérée. Dans les cœurs des parcs, le conseil d'administration exerce certaines des compétences du maire²⁰² mais il peut aussi réaliser des travaux ou prendre des mesures pour restaurer les écosystèmes dégradés ou prévenir une évolution préjudiciable des milieux naturels²⁰³. De plus, pour assister le conseil d'administration, deux types de conseil sont mis en place. D'une part, un conseil scientifique qui est composé de personnalités qualifiées dans plusieurs disciplines²⁰⁴. D'autre part, il est doté d'un conseil économique, social et culturel (CESC) qui est « *composé de représentants d'organismes, d'associations et de personnalités qui en raison de leur objet ou de leur qualité participent à l'activité économique, sociale et culturelle dans le parc ou concourent à la vie locale, ainsi que des représentants des habitants et des usagers du parc* »²⁰⁵. Dans ces conditions, le conseil d'administration peut s'appuyer sur les expertises de son conseil scientifique et dans les discussions tenues au sein du CESC pour prendre ses décisions. De plus, il est possible que le conseil d'administration sollicite des études spécifiques ou l'avis du conseil scientifique sur un sujet plus ciblé. Donc, la structure administrative des parcs nationaux prévoit un mécanisme de participation directe du public dans les discussions et décisions internes du parc, mais aussi il garde un pouvoir central du conseil d'administration. Par exemple, le Parc national de Port-Cros compte plus de 70 membres au sein de son CESC et le conseil scientifique est composé par 26 membres²⁰⁶.

Le Parc naturel marin. On remarquera que la structure administrative d'un Parc naturel marin est singulièrement différente. Lorsque la gestion des parcs naturels marins est assurée par l'Office français de la biodiversité (OFB)²⁰⁷, chaque parc est aussi doté d'un conseil de gestion « *composé de représentants locaux de l'État de façon minoritaire, de représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements compétents,*

²⁰¹ Article L331-8 du Code de l'environnement.

²⁰² Nous allons approfondir ce point au long de la section de ce chapitre.

²⁰³ Article L331-9 du Code de l'environnement.

²⁰⁴ Madame A. GUIGNIER et le Professeur M. PRIEUR soulignent la participation des experts dans les sciences de la vie, de la Terre et dans les sciences humaines et sociales. A. GUIGNIER, M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁵ A. GUIGNIER, M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁶ Arrêté préfectorale du 12 février 2018, portant sur le renouvellement du conseil scientifique du Parc national de Port-Cros.

²⁰⁷ Article L334-4 du Code de l'environnement.

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 »²⁰⁸. Ils se distinguent donc structurellement des parcs nationaux pour deux raisons. D'une part, les membres du conseil de gestion ne disposent pas des compétences juridiques pour régler les activités exercées dans le périmètre du parc ; il ne peut qu'envoyer des propositions au préfet maritime. D'ailleurs, le rôle principal du conseil de gestion est de stimuler les discussions sur les enjeux et solutions possibles entre ses membres. Néanmoins, Madame P. DUMAS met en valeur que « *la compétence de proposition et de consultation reconnue au conseil de gestion d'un PNM lui permet d'exercer indirectement une fonction normative* »²⁰⁹. En réalité, l'influence des débats réalisés au sein des réunions du conseil reste informelle mais passible d'être effective. D'autre part, nous observons une différence d'influence potentielle entre chaque groupe de représentants au sein du conseil de gestion²¹⁰. L'article L334-4 du Code de l'environnement ne spécifie pas le nombre de représentants par groupe dans le conseil de gestion, laissant ainsi place à des négociations lors de la concertation préalable à la création du parc naturel marin pour déterminer qui seront les représentants et combien il y en aura par groupe d'acteurs. Toutefois, cette période de négociation pourrait mener à un déséquilibre entre les acteurs représentés lorsque la composition ne traduit pas les intérêts et les groupes d'acteurs locaux, ou si elle favorise de manière disproportionnée un groupe spécifique²¹¹. Par exemple, le Parc naturel marin d'Iroise compte 49 personnes, parmi lesquelles notamment 6 représentants de l'État, 11 des collectivités locales, 12 des professionnels et 8 des usagers²¹².

²⁰⁸ Article L334-4-II du Code de l'environnement.

²⁰⁹ P. DUMAS. Le Parc naturel marin : outil de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral ?. In : *CIST2020 — Population, temps, territoires*, Paris-Aubervilliers : Collège international des sciences territoriales, p. 126-129. 2020

²¹⁰ P. DUMAS, *Ibid.*, p. 128.

²¹¹ A titre comparatif, un troisième exemple qui ne sera pas développé dans ce travail concerne les parcs nationaux et les parcs naturels marins. Cependant, nous pouvons souligner la différence en matière d'organisation administrative de ces deux types d'aires marines protégées par rapport à l'administration des réserves naturelles. Selon l'article L332-8 du Code de l'environnement, la gestion peut être « *confiée par voie de convention à des établissements publics ou des groupements d'intérêt public lorsque la protection du patrimoine naturel ressort des missions confiées à ces établissements et groupements. Toutefois, elle peut également être confiée aux propriétaires de terrains classés dans la réserve naturelle, à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités* ». La gestion des réserves naturelles est appuyée par un comité consultatif dont la composition est fixée par l'acte de classement de la réserve ou sinon par un arrêté du préfet.

²¹² A. VAN LANG, *op. cit.*

Chaque aire marine protégée est dotée d'un organe responsable pour sa gestion. Certaines d'entre elles sont gérées directement²¹³ par l'OFB ou dans d'autres cas l'OFB apporte son soutien²¹⁴ aux gestionnaires des aires marines protégées²¹⁵. D'autres aires marines protégées sont gérées par des organismes tels que des établissements publics²¹⁶, des collectivités²¹⁷ ou des associations²¹⁸.

64. La place du gestionnaire au sein des aires marines protégées. Les gestionnaires des aires marines protégées jouent un rôle central dans la connaissance et la préservation des écosystèmes marins. Leur responsabilité consiste à proposer et mettre en œuvre les actions nécessaires pour atteindre les objectifs définis par l'aire marine protégée. Ils assument la direction des opérations tout en s'acquittant de fonctions administratives et stratégiques. Il est important de noter que les objectifs des parcs nationaux sont définis dans la Charte du parc, tandis que ceux des parcs naturels marins sont détaillés dans le plan de gestion du parc. En outre, la configuration de la gestion varie en fonction du type d'aire marine protégée, ce qui influence la gamme d'actions possibles. Dans le cadre de l'aire marine protégée, le gestionnaire est chargé de diverses missions, notamment la sensibilisation, la réalisation de projets de recherche, l'analyse des données et la prise de décisions quant aux futures étapes à entreprendre. Par exemple, le plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise inclut des objectifs visant à promouvoir des pratiques et des loisirs nautiques compatibles avec la fragilité des écosystèmes marins. Les mesures privilégiées comprennent la sensibilisation des usagers aux pratiques écoresponsables et des restrictions d'accès pour les embarcations motorisées à fort impact dans certaines zones du parc²¹⁹.

Il semble que les gestionnaires soient mieux placés que les préfets en terme de connaissance de leur terrain d'action. Ils rendent compte d'une connaissance fine des

²¹³ Selon l'article L334-4, cela est le cas pour les parcs naturels marins.

²¹⁴ Selon l'article L331-8-1, cela est le cas pour les parcs nationaux, ainsi que pour les sites Natura 2000. Précisément l'OFB est gestionnaire ou co-gestionnaire de 107 sites Natura 2000 en mer, en 2022. Pour plus d'information sur la liste des sites Natura 2000 gérés par l'OFB, consulter : <https://www.ofb.gouv.fr/le-reseau-natura-2000>.

²¹⁵ Le rôle d'animateur du réseau des aires marines protégées joué par l'OFB était établi par la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. *JORF* n° 0184 du 9 août 2016.

²¹⁶ Le décret de création d'un parc national doit prévoir également la création de l'établissement public national à caractère administratif du parc. Article L331-2 du Code de l'environnement.

²¹⁷ Cela est le cas de la majorité des sites du conservatoire du littoral.

²¹⁸ Cela est le cas de la majorité des réserves naturelles. L'association Réserves naturelles de France est l'établissement responsable pour 350 réserves naturelles. Pour plus d'information sur l'association, consulter <https://www.reserves-naturelles.org/rnf>.

²¹⁹ Plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise, 2010. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948a26edab60112?view=book&rel=0&enablejsapi=1&version=3&playerapiid=ytplayer&page=1>. Accès 05 avril 2024.

principaux enjeux, des priorités, des activités autorisées et des aspects nécessitant une révision. Par exemple, au sein du Parc national de Port-Cros, une équipe est spécifiquement dédiée à la gestion de la biodiversité, ce qui renforce sa compréhension des questions liées à la conservation²²⁰. D'ailleurs, la présence sur place et le contact direct avec les locaux font qu'ils bénéficient des informations sur l'état de conservation ou des nouveaux enjeux en temps réel. Nonobstant, la marge de manœuvre des gestionnaires en ce qui concerne la réglementation de la fréquentation n'est pas si développée en comparaison de celle dont dispose le préfet maritime. Par exemple, alors que le conseil d'administration des parcs nationaux peut intervenir pour réglementer certaines activités au cœur du parc, le conseil de gestion des parcs naturels marins ne peut que formuler des suggestions au préfet maritime. Par ailleurs, les objectifs de conservation sont généralement limités spatialement à son champ de travail, alors que le préfet maritime doit gérer la zone maritime dans son ensemble. Cette vision plus restreinte de la situation globale peut être une limite à la conservation des écosystèmes marins. Cependant si l'interaction entre le gestionnaire d'aires marines protégées et le préfet maritime est bien développée, leurs visions s'avèrent complémentaires.

65. La marge de manœuvre du gestionnaire des aires marines protégées. Le gestionnaire d'une aire marine protégée peut suggérer (à) ou solliciter la Préfecture Maritime afin qu'une action soit prise en mer, comme une interdiction d'accès ou l'altération dans la circulation de véhicules à moteur, tel que réalisé par le Parc naturel marin d'Iroise en 2018. Cependant, si cela n'entre pas dans la liste des priorités de la Préfecture, ou si le préfet maritime le refuse, les gestionnaires ne pourraient rien entreprendre d'autre que des actions de sensibilisation dans le périmètre de l'aire marine protégée²²¹.

Ainsi, pour que la gestion d'une aire marine protégée atteigne les objectifs définis par son document de gestion, la relation entre le gestionnaire et le préfet maritime doit être réalisée en bonne intelligence. Toutefois, cette relation n'est pas fondée sur une égalité des compétences entre ces autorités habilitées.

²²⁰ Organigramme du Parc national de Port-Cros, octobre 2022. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/letablissement-public/les-equipes>. Accès 05 avril 2024.

²²¹ Article R334-33 du Code de l'environnement. Voir également : S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » [...], *op. cit.*

SECTION 2 – UNE INEGALITE DES COMPETENCES ATTRIBUEES AUX AUTORITES HABILITEES

66. Propos introductifs. Les procédures de création et de gestion des aires protégées, également applicables aux aires marines protégées, sont prévues aux articles L331-1 à L336-2 du Titre III du livre III du Code de l'environnement. Parmi les attributions prévues par ces articles, nous retrouvons celles des gestionnaires des aires protégées ainsi que celles des maires qui, comme nous le verrons dans certains cas, peuvent être dévolues aux préfets maritimes. Or, on constate que seules les attributions concernant l'espace terrestre semblent clairement définies et précises, tandis que les espaces marins, quant à eux, font l'objet d'un cadre d'action plus imprécis.

67. Les polices administratives et les aires marines protégées. Comme souligné par la Professeure S. CAUDAL²²², les actes administratifs unilatéraux sont le cœur de la régulation des activités dans les aires protégées, qu'elles soient terrestres ou marines. Messieurs B. CAZALET *et al.* soulignent d'ailleurs que les aires marines protégées se distinguent des autres espaces maritimes justement en raison des différentes polices qui s'appliquent à ces espaces²²³. Ainsi, les pouvoirs de police administrative générale et spéciale sont ici au centre de notre réflexion.

Monsieur S. JOLIVET met en avant la possibilité d'une prévention de l'*hyper fréquentation* dans les espaces protégés à travers ces deux types de police administrative, et ce depuis 2018. La police administrative peut être décrite comme l'« *ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions – mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public* »²²⁴. Monsieur S. JOLIVET ajoute qu'« *alors que la police judiciaire poursuit un objectif répressif, de constatation d'une infraction pénale déterminée, la police administrative a en principe un but préventif, celui d'éviter un trouble (général) à l'ordre public* »²²⁵. Ainsi, dans le cas des espaces protégés terrestres, les dispositions des

²²² S. CAUDAL. Quels instruments juridiques pour la modernisation. *In* : I. DOUSSA. *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruxelles : Bruylant, 2016, p. 119-134.

²²³ Les auteurs donnent comme exemple la police des pêches, les polices de l'environnement et de l'urbanisme, la police de navigation et des transports et aussi la police des domaines publics naturels. B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *op. cit.*, p. 132

²²⁴ G. CORNU. *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2011.

²²⁵ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative : étude de droit positif et prospectif. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, n° 38, 2018, p. 155-173.

articles L2212-2²²⁶ et L2213-4²²⁷ du Code général des collectivités territoriales, qui portent respectivement sur les pouvoirs de police administrative générale et spéciale de la circulation dans les espaces naturels du maire, sont également appliquées aux cœurs des parcs nationaux. Cependant, lorsqu'il existe une partie marine au sein des espaces protégés, certaines de ces fonctions font partie des attributions du pouvoir de police administrative du préfet maritime, en tant que représentant de l'État en mer²²⁸.

Nous commencerons donc par analyser la place prépondérante du préfet maritime, compte tenu de ses compétences au sein de la prise de décision (§ 1). Cette approche est d'autant plus intéressante que la loi « climat et résilience » du 22 août 2021²²⁹ attribue au préfet maritime une nouvelle ampleur à son pouvoir dans les espaces marins. Nous constaterons ensuite une forme de dépendance du rôle des gestionnaires des aires marines protégées, vis-à-vis du préfet maritime (§ 2).

§ 1 LA PLACE PREPONDERANTE DE LA PREFECTURE MARITIME AU SEIN DE LA PRISE DE DECISION

68. Annonce du plan. En tant que représentant de l'État en mer, le préfet maritime est doté de certaines prérogatives pour atteindre des objectifs environnementaux. Ces prérogatives demeurent ses pouvoirs de police administrative générale (I) et ses pouvoirs de police administrative spéciale (II).

²²⁶ *In situ* : « Article L2212-2 La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

²²⁷ *In situ* « Article L2213-4 Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

Dans les îles mono-communales, l'interdiction mentionnée au premier alinéa peut couvrir l'ensemble du territoire de la commune ».

²²⁸ Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, *JORF* 7 février 2004.

²²⁹ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. *JORF* n° 0196 du 24 août 2021. Code de l'environnement, article L122-4.

I – Le pouvoir de police administrative du Préfet Maritime

69. Le pouvoir de police administrative générale. La difficulté à déterminer ce qu'est la police administrative reste d'actualité, spécialement en raison d'un manque de définition en droit positif²³⁰. Néanmoins, nous pouvons constater que le pouvoir de police administrative générale repose sur le maintien, la sauvegarde de l'ordre public au sens large, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique. Historiquement, ce tryptique (sécurité, tranquillité et salubrité) est l'héritage de la Loi des 16-24 août 1790²³¹ établissant l'organisation judiciaire nationale. Le Professeur B. PLESSIX met l'accent sur le fait que ces trois éléments seront repris par la suite dans la majorité des textes traitant de la police administrative en droit interne²³². Dès lors, l'objectif principal de la police administrative est d'assurer le respect des mesures réglementaires édictées par les autorités administratives compétentes. De ce fait, la police administrative vise à « assurer le bon ordre »²³³. D'une part, sur le plan matériel, c'est en imposant un ensemble de limites et de restrictions aux libertés que la police administrative atteint son but²³⁴. D'autre part, sur le plan des finalités, toutes les mesures doivent être justifiées et graviter autour du maintien de l'ordre²³⁵. Il s'agit d'une police essentiellement préventive²³⁶. Le Professeur L. FONBAUSTIER souligne qu'en matière environnementale, selon certains critères, la raison d'être de la police administrative est « *d'assurer la protection de l'environnement dans son ensemble* »²³⁷ ou de concilier l'usage des différentes activités et la protection de l'environnement²³⁸. Dans tous les cas, les mesures de police administrative générale choisies devront se restreindre au maintien ou rétablissement de l'ordre public.

Dans le domaine des espaces protégés, l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales porte sur les pouvoirs de police administrative du maire relatifs à la partie terrestre. Concernant la partie marine, ces pouvoirs sont transférés au préfet maritime.

²³⁰ B. PLESSIX. *Droit administratif général*, Paris : LexisNexis, 2016, p. 765.

²³¹ Loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Recueil Duvergier p. 361.

²³² B. PLESSIX, *op. cit.*

²³³ C. VAUTROT-SCHWARZ. *Police et régulation*. In : C. VAUTROT-SCHWARZ. *La police administrative*. Paris : PUF, 2014, p. 75.

²³⁴ B. PLESSIX, *op. cit.*

²³⁵ B. PLESSIX, *op. cit.*

²³⁶ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative [...], *op. cit.* En plus, le Professeur B. PLESSIX souligne que la police administrative n'est pas toujours préventive. Selon le Professeur, dans certains cas, la police administrative objective le rétablissement de l'ordre public. Ainsi, lorsqu'elle envisage de cesser un trouble déjà existant, la police administrative n'est plus dans une dynamique préventive. B. PLESSIX, *op. cit.*, p. 763.

²³⁷ L. FONBAUSTIER. (L'efficacité de) la police administrative en matière environnementale. In : O. BOSKOVIC. *L'efficacité du droit de l'environnement*. Paris : Dalloz, 2010. p. 110.

²³⁸ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*

Le paragraphe 5 de l'article précité prévoit la compétence administrative du maire (ici délégués au préfet maritime par le Décret n°2004-112 du 6 février 2004) pour « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents [...] ainsi que les pollutions de toute nature* »²³⁹. Nous avons précédemment constaté que le préfet maritime détient l'autorité en mer pour lutter contre la pollution. Cette compétence découle également de son pouvoir de police administrative générale, qu'il peut utiliser pour réguler certaines activités de plaisance dans les espaces marins protégés sous certaines conditions (A). Cependant, bien que cette police administrative ait été la première compétence environnementale des préfets maritimes, il semble que la mobilisation de la police administrative générale basée sur la lutte contre la pollution en mer ne soit pas suffisante pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (B).

A – Le pouvoir de police administrative générale du préfet maritime pour lutter contre la pollution

70. La lutte contre la pollution en mer fondée sur le pouvoir de la police administrative générale. Lorsque la police administrative générale « *s'exerce là où il n'est pas nécessaire de prendre des mesures propres à limiter une activités privée déterminée* »²⁴⁰, la lutte contre la pollution de toute nature en mer demeure de la tentative de rétablir ou d'éviter la nuisance à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publique en mer, en réponse à un ou plusieurs types de pollutions, tel que prévu par le Décret n° 84-810 du 30 août 1984²⁴¹ et les articles R218-1 et suivants du Code de l'environnement²⁴². Par ailleurs, comme nous l'avons souligné précédemment, le pouvoir de police administrative générale du préfet maritime a une composante spécifique en relation avec la protection de l'environnement. Cette composante découle de l'article 1^{er} du Décret n°2004-112 du 6 février 2004²⁴³. Pour intervenir en cas de pollution en mer, le préfet maritime exerce le rôle de Directeur des Opérations de Secours. L'article L742-5 du Code de la sécurité intérieure²⁴⁴ dispose que le « *représentant de l'État en*

²³⁹ Article L2212-2-5 du Code général des collectivités territoriales

²⁴⁰ B. PLESSIX, *op. cit.*, p. 772.

²⁴¹ Décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires. JORF du 1 septembre 1984

²⁴² Code de l'environnement, Chapitre VIII : Dispositions spéciales aux eaux marines et aux voies ouvertes à la navigation maritime (Articles R218-1 à R218-14-1).

²⁴³ Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer. JORF n°32 du 7 février 2004.

²⁴⁴ Dans son intégralité : « *Article L742-5. En cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe en mer, le représentant de l'État en mer mobilise et met en œuvre les moyens de secours publics et privés nécessaires. Il assure la direction des opérations de secours en mer. Il déclenche, s'il y a lieu, le plan Orsec maritime et en informe le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité intéressée.*

mer », donc le préfet maritime, « assure la direction des opérations de secours en mer ». Ainsi, en cas de sinistre, le préfet maritime doit adapter le niveau de réponse du plan d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile en mer²⁴⁵ (ORSEC) à la gravité de la situation réelle. D'ailleurs, en cas de grave risque d'atteinte au littoral, le préfet maritime peut mobiliser les mesures de police d'urgence prévues à l'article L218-72 du Code de l'environnement²⁴⁶.

Néanmoins, selon une optique préventive, le préfet maritime peut adopter des mesures pour éviter un trouble à l'ordre public. Il faut noter que le préfet maritime peut réguler certaines activités privées passibles de nuire et de polluer l'écosystème marin, notamment les activités de plaisance. Par exemple, en cas de risque de pollution par hydrocarbure, le préfet maritime peut réguler la navigation afin de résoudre cette menace. La question peut se poser de savoir si le préfet maritime peut, sur le fondement d'une action préventive de lutte contre la pollution de toute nature, concourir à la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Ainsi, bien qu'en cas de danger ou de pollution *de facto* dans une aire marine protégée, le préfet maritime peut intervenir sur les activités de plaisance pour maintenir l'ordre public, comme nous le verrons, se fonder uniquement sur la police administrative générale pour lutter contre la pollution ne suffit pas à réguler cette fréquentation de manière durable.

71. La limite aux mesures de police administrative générale dans la lutte contre la pollution. Monsieur S. JOLIVET met en exergue la limitation de la composante environnementale des mesures de police administrative générale dans la lutte contre la pollution de l'eau, de l'air ou du sol²⁴⁷. Selon l'auteur, si le préfet maritime demeure l'autorité compétente dans les espaces marins d'une aire marine protégée, le fondement juridique

Lorsqu'un accident majeur ayant son origine en mer conduit au déclenchement du plan Orsec maritime et d'un plan Orsec départemental ou de zone, le représentant de l'État dans le département du siège de la zone de défense et de sécurité s'assure de la cohérence des actions terrestre et maritime ». Code de la sécurité intérieure.

²⁴⁵ L'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile est un plan d'urgence français, qui peut être établi en cas de gestion de crise dans des situations diverses (secours à de nombreuses victimes, installations dangereuses, risques d'origine naturelle ou technologique, etc).

²⁴⁶ PREMIER MINISTRE. Instruction relative à la lutte contre la pollution du milieu marin. 19 juillet 2022. Document disponible [en ligne] : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/10/20220719_sgmer_instruction_lutte_contre_pollution_milieu_marin.pdf

²⁴⁷ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative [...], *op. cit.* Monsieur JOLIVET souligne aussi que le Conseil d'État avait reconnu en 1988 que les pollutions de toute nature sont une atteinte à l'environnement. Consultez également l'annexé de la Circulaire du 14/06/89 relative aux règles d'hygiène : application des dispositions des articles L. 1, L. 2, L. 48, L. 49 et L. 772 du code de la santé publique. Disponible [en ligne] <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-140689-relative-regles-dhygiene-application-dispositions-articles-1-2-48#:~:text=Les%20autorit%C3%A9s%20de%20police%20peuvent,code%20de%20la%20sant%C3%A9%20publique.>

permettant l'utilisation de la police administrative générale dans la lutte contre la pollution ne pourrait être réelle dans un espace protégé qu'en cas d'atteinte à « *la tranquillité, la sécurité et (surtout peut-être) la salubrité publiques* »²⁴⁸. Il existe ici un lien étroit entre la santé humaine et le recours aux mesures visant à rétablir l'ordre public. La composante humaine dans la police administrative générale semble être indispensable, et cela de façon telle qu'elle peut même être caractérisée comme anthropocentrique par certains juristes²⁴⁹.

Certes, le fondement de la lutte contre la pollution de toute nature peut être mobilisé pour intervenir dans une aire marine protégée en cas de nuisance dans cet espace. Cependant, l'objectif de ces mesures n'est pas de protéger l'écosystème marin de cette aire marine protégée mais de garantir la protection de la santé humaine et l'ordre public.

72. L'exemple d'arrêté préfectoral interdisant les activités nautiques en mer Méditerranée. En septembre 2021, le Préfet Maritime de la Méditerranée a institué une zone d'interdiction à la navigation, au stationnement, au mouillage et à toutes les activités nautiques à l'occasion d'un cas de pollution marine en mer sur l'étang de Berre²⁵⁰. L'arrêté préfectoral n° 283/2021 du 21 septembre 2021²⁵¹ reposait sur « *les dangers pour cause d'échouage d'algues et de rejets de gaz toxique au droit du littoral de la commune d'Istres* ». Ainsi, pour éviter la nuisance à la salubrité et les atteintes à la sécurité des marins et des plongeurs, une zone délimitée a été interdite à toutes les activités nautiques jusqu'à l'assainissement de la zone. Cette mesure a été prise exactement dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale pour la lutte contre les pollutions de toute nature. Dans ces conditions, l'action d'interdiction a été justifiée par le danger de la situation à l'ordre public et limitée au degré du risque de nuisance. En outre, après trois mois, « *considérant que les rejets de gaz toxique à la suite de l'échouage d'algues sur le littoral de la commune d'Istres ont cessé* »²⁵², l'arrêté

²⁴⁸ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative [...], *op. cit.*, p. 159.

²⁴⁹ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative [...], *op. cit.* A.-S. DENOLLE. Le maire et la protection de l'environnement. Paris : LGDJ, 2020.

²⁵⁰ L'étang de Berre est une lagune méditerranéenne située à l'ouest de Marseille, dans le département des Bouches-du-Rhône.

²⁵¹ Arrêté préfectoral n° 283/2021 du 21 septembre 2021 interdisant la navigation, le stationnement, le mouillage et toutes activités nautiques à l'occasion d'une pollution marine en mer sur l'étang de Berre au droit du littoral de commune d'Istres (Bouches-du-Rhône). Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/uploads/mediterranee/arretes/02bd33af6517e416c4faf335721320b0.pdf>

²⁵² Arrêté préfectoral n° 346/2021 du 01 décembre 2021 portant abrogation de l'arrêté préfectoral n° 283/2021 du 21 septembre 2021 interdisant la navigation, le stationnement, le mouillage et toutes activités nautiques à l'occasion d'une pollution marine en mer sur l'étang de Berre au droit du littoral de commune d'Istres (Bouches-du-Rhône). Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/uploads/mediterranee/arretes/9df4412af33f70aacfba72078fffa8a3.pdf>

préfectoral n° 346/2021 du 01 décembre 2021 a abrogé l'arrêté préfectoral du 21 septembre 2021. L'abrogation de la première interdiction résulte de la fin de la menace. Elle témoigne ainsi l'intervention du préfet maritime en tant que représentant de l'État en mer dans le cadre de la lutte contre la pollution. Ainsi, une fois que le risque de trouble à l'ordre public a disparu, les mesures de police administrative générale doivent être révisées et, si nécessaire, doivent cesser.

Malgré la possibilité d'utilisation du fondement de la lutte contre la pollution pour interdire l'accès à une zone en danger, qu'elle soit dans une aire marine protégée ou non, l'argument reste toujours rattaché à la santé ou à la sécurité humaine. La protection des écosystèmes marins en soi ne peut pas être un fondement direct dans ces cas. En ce qui concerne la fréquentation de plaisance, bien que la littérature scientifique mette en avant l'augmentation de la pollution des eaux²⁵³ et de la pollution sonore²⁵⁴ qu'elle génère, les impacts sur la santé humaine ne semblent pas pour autant justifier une action du préfet maritime fondée sur la lutte contre la pollution pour ainsi réguler la fréquentation de plaisance dans ces espaces. Nous pouvons finalement nous interroger sur la possibilité et l'opportunité de la mobilisation de ces mesures pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées en dehors d'un cas de menace à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité en mer.

B – L'insuffisance de mesures de police administratives générales contre la pollution pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

73. Propos liminaires – équivalences des compétences en matière de police administrative générale. Il est important de rappeler le parallèle entre le préfet maritime et le maire en matière de police administrative générale, tel que nous l'avons présenté au début

²⁵³ E. SHAFER, J. YOON. Environmental management of human waste disposal for recreational boating activities. *Journal of Environmental Management*. 1998, p. 99–107 ; L. M. LEON, J. WARNKEN. Copper and sewage inputs from recreational vessels at popular anchor sites in a semi-enclosed Bay (Qld, Australia): estimates of potential annual loads. *Marine Pollution Bulletin*. 2008, p. 838–845. ; T. BYRNES, R. BUCKLEY, M. HOWES, J.M. ARTHUR. Environmental management of boating related impacts by commercial fishing, sailing and diving tour boat operators in Australia. *Journal of Cleaner Production*. 2016, p. 383–398.

²⁵⁴ G. HAVILAND-HOWELL, A. S. FRANKEL, C. M. POWELL, A. BOCCONCELLI, R. L. HERMAN, L. S. SAYIGH. Recreational boating traffic: a chronic source of anthropogenic noise in the Wilmington, North Carolina Intracoastal Waterway. *Journal of the Acoustical Society of America*. 2007, p. 151–160. ; S. BURGIN, N. HARDIMAN. The direct physical, chemical and biotic impacts on Australian coastal waters due to recreational boating. *Journal of Biodiversity Conservation and Bioresource Management*. 2011, p. 683–701. ; R. J. MAXWELL, A. J. ZOLDERDO, R. BRUIJN, J. W. BROWNSCOMBE, E. STAATERMAN, A. J. GALLAGHER, S. J COOKE. Does motor noise from recreational boats alter parental care behaviour of a nesting freshwater fish? *Aquatic Conservation*. 2018, p. 969–978.

de ce chapitre. Le maire est investi de pouvoir de police administrative générale²⁵⁵. Il est également doté de certains pouvoirs de police administrative dans les espaces protégés terrestres. La jurisprudence est foisonnante, mais pour ce qui concerne notre sujet d'étude, elle est assez maigre sur la prise de mesures de police administrative générale²⁵⁶, et cela tout particulièrement dans les cas des décisions des préfets maritimes. Aussi, afin d'analyser la possibilité de réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées en faisant appel au pouvoir de police administrative générale, nous allons nous appuyer sur des exemples de décisions prises par les maires.

74. La difficulté pour la jurisprudence à apprécier le trouble à l'ordre public pour protéger l'environnement dans une aire marine protégée. Lorsque le Conseil d'État a reconnu la validité de l'arrêté du maire de la Commune d'Ardres (Pas-de-Calais)²⁵⁷, qui interdisait la circulation des bateaux à moteurs et la baignade sur un lac de sa commune, le Conseil d'État a renforcé le pouvoir de police administrative générale du maire et son rôle dans la protection de l'environnement. En effet, en annulant la décision du tribunal administratif de Lille, en se fondant sur l'argument selon lequel « *la pollution des eaux et l'état d'envasement du lac constituaient une menace telle pour la santé des baigneurs éventuels qu'ils justifiaient l'interdiction générale de la baignade* »²⁵⁸, le Conseil d'État a consolidé le pouvoir de police administrative ainsi que le rôle du maire dans la protection de l'environnement. En d'autres termes, le Conseil d'État a reconnu l'atteinte à la salubrité en raison de la pollution du lac et implicitement donc, le pouvoir du maire de réguler de cette manière la fréquentation dans cet espace et sur ce fondement. Cependant, le pouvoir du maire semble devoir être nuancé eu égard aux situations.

Dans le cas de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 4 juillet 2005²⁵⁹, le juge a annulé l'arrêté du maire de Courmes (Alpes Maritimes) du 24 juin 2002. L'arrêté avait pour objectif d'interdire « *de manière permanente les activités d'escalade et de canyoning sur tout l'ensemble formé par la cascade de Courmes et le vallon de Bès* »²⁶⁰. Le maire avait justifié cette mesure au motif de sa nécessité pour protéger l'intégrité de ces sites

²⁵⁵ Article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales.

²⁵⁶ S. JOLIVET. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative [...], *op. cit.*

²⁵⁷ Conseil d'État, 28 novembre 1980, Commune d'Ardres Pas-de-Calais, req. n° 04551.

²⁵⁸ Conseil d'État, 28 novembre 1980, Commune d'Ardres Pas-de-Calais, req. n° 04551.

²⁵⁹ Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2005, Commune de Courmes, req. n° 03MA0061.

²⁶⁰ Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2005, Commune de Courmes, req. n° 03MA0061.

classés²⁶¹, relevant de ses pouvoirs de police administrative générale. Néanmoins, la Cour marseillaise a souligné le manque de compétence du maire pour édicter l'arrêté en cause. La Cour a mis en évidence que la mesure était disproportionnée eu égard à la dangerosité des activités. La Cour rappelle en effet « *qu'aucun des motifs de la décision litigieuse ne relève des pouvoirs de police générale du maire énumérés à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, et relatifs au bon ordre, à la sûreté, la sécurité, et la salubrité publiques* »²⁶². En d'autres termes, il manquait là un risque à la santé ou à la sécurité humaine. Une dernière décision illustrant notre propos est celle rendue par le Tribunal Administratif de Nice en 2005²⁶³. Le maire de la commune de Gourdon avait interdit la pratique de l'escalade sur l'intégralité d'une réserve de chasse sur le fondement de « *la circonstance que l'espace en cause, classé parmi les sites inscrits, constituait un patrimoine remarquable, abritant des espèces végétales et animales sensibles, dont la préservation relevait de l'intérêt général, et, d'autre part, sur le constat d'une surfréquentation du site, générée par l'exercice régulier des activités d'escalade, incompatible avec la préservation de l'environnement et la protection des espèces animales et végétales* »²⁶⁴. L'argument principal pour adopter cette mesure de police administrative résidait dans la protection de certaines espèces de faune et de flore inscrites dans une aire protégée. Le tribunal niçois a cependant souligné que le maire n'avait pas le pouvoir d'adopter de mesures dans ce sens, surtout « *pour des motifs exclusivement tirés de la protection des espèces animales et végétales* »²⁶⁵. Encore une fois, le contentieux réfute la possibilité pour les maires d'user de leurs pouvoirs de police administrative générale pour protéger l'environnement, et cela, dans le périmètre d'une aire protégée ou non. À juste titre, nous pouvons nous demander si, dans le cas de la fréquentation de plaisance, la légitimité d'une mesure de régulation fondée sur un tel argument serait également remise en question, en l'absence de risque pour la sécurité humaine ou la santé.

75. Une situation transposable au préfet maritime. Les arguments qui ont été présentés plus tôt par les juges, concernant la compétence du maire à mettre en place des restrictions touchant aux activités liées à la vie privée afin d'en réduire l'impact sur l'environnement, peuvent être appliqués à certaines décisions relatives aux préfets maritimes. Le discours

²⁶¹ Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2005, Commune de Courmes, req. n° 03MA0061.

²⁶² Cour administrative d'appel de Marseille, 4 juillet 2005, Commune de Courmes, req. n° 03MA0061.

²⁶³ Tribunal Administratif de Nice, 22 février 2005, Préfet des Alpes-Maritimes c./ Commune de Gourdon, req. n° 0300491.

²⁶⁴ Tribunal Administratif de Nice, 22 février 2005, Préfet des Alpes-Maritimes c./ Commune de Gourdon, req. n° 0300491.

²⁶⁵ O. GUILLAUMONT. Le maire n'est pas compétent pour interdire la pratique de l'escalade pour des motifs exclusivement tirés de la protection des espèces animales et végétales. *JCP A* . 2015, p. 650-651.

adopté sur la non-adéquation des fondements « protection de l'environnement », « protection des espèces », et « protection de l'écosystème » utilisés par les maires dans les exemples précités semblent pouvoir être renforcé dans des cas similaires où le préfet maritime adopte une mesure d'interdiction d'activité de plaisance dans une zone en raison d'une possible nuisance à l'écosystème. Le rapport entre l'ordre public et l'impact direct ou indirect sur l'être humain fait que les mesures de police administrative générale ne sont pas suffisamment adaptées à la protection exclusive de l'écosystème marin. Ainsi, le seul moyen pour le préfet maritime d'utiliser ces mesures pour réguler une ou plusieurs activités de plaisance dans les aires marines serait que l'activité en question soit une menace à la tranquillité, à la sécurité ou à la salubrité avec un lien à l'humain. Cependant, si cette activité de plaisance ne nuit « qu'à » une espèce ou à l'écosystème dans son ensemble, l'argument de trouble à l'ordre public ne semble encore pas valable aux yeux du contentieux.

76. La police administrative à la lumière d'un ordre public écologique. Depuis une quinzaine d'années, un courant juridique s'intéresse à étudier la possibilité de reconnaître un ordre public écologique²⁶⁶. Cette approche²⁶⁷ met en exergue les risques écologiques auxquels la société contemporaine doit faire face et ses impacts sur l'ordre social. Par exemple, les événements climatiques extrêmes liés au changement climatique sont déjà au cœur des préoccupations en matière de développement économique et social dans plusieurs régions du globe²⁶⁸. Ainsi, dans l'intérêt de protéger l'ordre public classique, une nouvelle composante devrait être ajoutée selon ces auteurs, celle de l'environnement. L'ordre public écologique donc, peut être défini comme « *la pensée et le système juridique dont la singularité procède de l'éthique et du droit naturel, et qui, pour un système de normes acclimatées au plus près*

²⁶⁶ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés : Ordre public écologique et politique des « petits pas ». *Droit Administratif*. 2021, p. 11–16. ; J. MORAND-DEVILLER. Ordre public économique, ordre public écologique. *Revista De Direito Econômico E Socioambiental*. 2018, p. 3–17. ; B. LAVILLE. L'ordre public écologique. *Archives de Philosophie Du Droit*. 2015, p. 317–336. N. BELAIDI. Identité et perspectives d'un ordre public écologique. *Droit et cultures*. 2014, p. 15-49. ; N. BELAIDI. La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?. Bruxelles : Bruyant. 2008. ; É. NAIM-GESBERT. L'irrésistible ordre public écologique : risque et état de droit. In : *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement*, 2007, p. 1323–1341. ; M. PRIEUR. Droit de l'environnement, Paris : Dalloz, 2023.

²⁶⁷ Cette approche est fondée sur la philosophie d'Ulrich BECK, sociologue allemand, auteur de la théorie de la société du risque publiée en 1992. Risk Society. Towards a New Modernity, Munique : SAGE, 1992.

²⁶⁸ GIEC : Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. PÖRTNER, D.C. ROBERTS, M. TIGNOR, E.S. POLOCZANSKA, K. MINTENBECK, A. ALEGRIA, M. CRAIG, S. LANGSDORF, S. LÖSCHKE, V. MÖLLER, A. OKEM, B. RAMA (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, USA, 2022, 3056p. WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. State of the Climate in Africa 2021. Chair, Publications Board, Geneva, 2022, 52p.

du réel écologique, garantit la sauvegarde de la biodiversité y compris l'homme dans la durée et manière équitable »²⁶⁹. De ce fait, l'adoption d'un ordre public écologique repose sur le fait que l'État reconnaisse l'existence d'un seuil de trouble écologique au-delà duquel une action normative serait fondée. Ce seuil pourrait ainsi être une nuisance à la stabilité juridique et à la paix sociale²⁷⁰. Selon le Professeur É. NAIM-GESBERT, la « *norme écologique est fondée nécessairement sur le dépassement d'un seuil, déterminé scientifiquement et socialement comme inadmissible* »²⁷¹ et l'État reconnaît une telle valeur de nuisance écologique comme dangereuse à la stabilité sociale. Le Professeur met en exergue le fait que l'État de droit, face au risque écologique - comme dans les cas de nuisance à la santé - crée des procédés d'évaluation et de gestion qui tendent à intégrer l'exceptionnel dans une logique de régulation de sorte à concilier des libertés et des droits de valeur égale²⁷². Autrement dit, l'idée d'éviter la nuisance écologique serait mise au même niveau que les droits individuels et collectifs. D'ailleurs, l'ordre public écologique résulte d'une conception finaliste du droit. Cette conception est développée à partir de la notion juridique de « développement durable » présentée dans l'article L. 110-1 II du Code de l'environnement. L'ordre public écologique est ainsi parfois caractérisé par des obligations de résultat, et par conséquent, par un droit finaliste. En ce sens, Madame N. BELAIDI relève le fait que l'idée d'un ordre public écologique prouve « *la nécessité d'une justice soucieuse de préserver les droits de ceux qui vivent aujourd'hui ainsi que les droits de ceux qui viendront après en préservant le milieu dans lequel ils évoluent* »²⁷³. Le principe de précaution s'avère être au cœur de cette théorie²⁷⁴. Finalement, dans l'optique de protéger l'environnement de façon préventive et en partant de l'acceptation de l'ordre public écologique, il serait possible d'envisager une ouverture à des nouveaux fondements en matière de police administrative générale, notamment en ce qui concerne la protection directe des écosystèmes marins, particulièrement en raison de la composante environnementale de ce nouvel ordre public.

Néanmoins, si la conception d'un ordre public écologique semble révolutionnaire et se développe « à petits pas »²⁷⁵ en France, l'état actuel des avancés juridiques ne permet pas au préfet maritime de réguler la fréquentation de plaisance à l'aide de ses pouvoirs de police

²⁶⁹ É. NAIM-GESBERT. Droit général de l'environnement. LexisNexis, 2019, p. 227-228.

²⁷⁰ É. NAIM-GESBERT. L'irrésistible ordre public écologique [...], *op. cit.*

²⁷¹ É. NAIM-GESBERT. L'irrésistible ordre public écologique [...] *Ibid.*, p. 1324.

²⁷² É. NAIM-GESBERT. L'irrésistible ordre public écologique [...] *Ibid.*

²⁷³ N. BELAIDI. Identité et perspectives d'un ordre public écologique [...], *op. cit.*, p. 16.

²⁷⁴ N. BELAIDI. La lutte contre les atteintes globales à l'environnement [...], *op. cit.*

²⁷⁵ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces [...], *op. cit.*

administrative générale. Aussi, nous devons analyser à présent les apports du pouvoir de police administrative spéciale du préfet maritime.

II – Le pouvoir de police administrative spéciale du Préfet Maritime

77. Les pouvoirs de police administrative spéciale. A la différence de la police administrative générale, les polices administratives spéciales désignent les attributions des autorités compétentes pour « *restreindre une activité privée déterminée en vue de prévenir un péril spécifique* »²⁷⁶. Les polices spéciales sont caractérisées par la spécificité du désordre ou par la spécificité du danger en question. Les mesures de police spéciale doivent être employées quand la police générale, seule, n'est pas adaptée ou suffisante pour maintenir l'ordre public²⁷⁷. Dès lors, l'autorité compétente doit²⁷⁸ réglementer certaines activités privées au nom de l'ordre public. Toutefois, le Professeur C. VAUTROT-SCHWARZ souligne que les polices administratives spéciales sont également indissociables de la promotion de l'intérêt général²⁷⁹. D'ailleurs, tel que déclaré dans la Loi du 10 juillet 1976, « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* »²⁸⁰, la Professeure A. VAN LANG rappelle l'intérêt général de la protection de l'environnement²⁸¹. A partir de la reconnaissance de l'intérêt général de la protection de ces éléments des écosystèmes, les mesures de police spéciale sont également dédiées à la protection de l'environnement dans certaines situations. Par ailleurs, la Professeure A. VAN LANG met en exergue le fait que la palette des polices spéciales ne cesse de se développer et de s'enrichir²⁸². Nous pouvons citer comme exemple : la police des installations classées pour la protection de l'environnement²⁸³, la police des ruisseaux, rivières, étangs et mares²⁸⁴, la police des

²⁷⁶ B. PLESSIX, *op. cit.*, p. 773.

²⁷⁷ B. PLESSIX, *Ibid.*

²⁷⁸ Il faut préciser qu'il y a une courant minoritaire qui remet en question l'obligation de la prise de mesure de police. Les juristes adhérant de cette courant soulignent qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique. Pour plus d'information consultez : B. PLESSIX, *Ibid.*

²⁷⁹ C. VAUTROT-SCHWARZ. Police et régulation. In : C. VAUTROT-SCHWARZ. *La police administrative*. Paris : PUF, 2014.

²⁸⁰ Article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. *JORF* du 13 juillet 1976. C'est nous qui soulignons.

²⁸¹ A. VAN LANG, *op. cit.*

²⁸² A. VAN LANG, *Ibid.*

²⁸³ Prévues par l'article L181-24 et suivants du Code de l'environnement.

²⁸⁴ Prévues par l'article L 2212-3-29 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

baignades et activités nautiques²⁸⁵ et la police de circulation et de l'utilisation des voies publiques²⁸⁶.

78. Annonce du plan. Parmi les diverses polices spéciales destinées à la protection de l'environnement, la police de la circulation et de l'utilisation des voies publiques est peut-être celle mobilisée le plus fréquemment par les maires pour réglementer la fréquentation et l'accès aux espaces protégés en général. Bien sûr, elle n'est pas la seule police spéciale applicable à ces espaces. Nous le verrons, il existe une complémentarité en matière de compétence entre les maires et les préfets maritimes en ce qui concerne les polices spéciales. Par exemple, le maire est également compétent pour réguler certaines activités nautiques sur la bande côtière la commune, en vertu des pouvoirs de police relatifs aux baignades et aux activités nautiques. Par conséquent, nous examinerons les polices spéciales actuellement disponibles pour le préfet maritime et les maires afin d'intervenir sur la fréquentation de plaisance (A). Parallèlement, la Loi appelée « climat et résilience » du 22 août 2021²⁸⁷ a créé une nouvelle police spéciale, celle de l'accès aux espaces naturels protégés qui nous semble constituer une piste importante à explorer (B).

A – Les polices spéciales en matière de protection de l'environnement applicables à la régulation de la fréquentation de plaisance des aires protégées

79. Propos introductifs - La répartition des compétences en matière de réglementation d'activités nautiques. Si à l'origine, la majorité des mesures de police spéciale relèvent de la compétence du maire ou du préfet de région, le transfert de ces polices spéciales au préfet maritime est possible – dans la limite de ses fonctions en tant que représentant de l'État en mer. Pourtant, la répartition des compétences entre le maire et le préfet maritime, en matière de réglementation des activités nautiques provenant de la police spéciale des baignades et activités nautiques et de la police spéciale de navigation maritime, paraît soulever des questionnements quant à la possibilité de les mobiliser pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. L'article L2213-23 du Code général des collectivités territoriales prévoit que le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plages et des engins non

²⁸⁵ Prévue par l'article L 2213-23 du Code général des collectivités territoriales.

²⁸⁶ Prévue par les articles L 2213-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

²⁸⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. *JORF* n°0196 du 24 août 2021.

immatriculés jusqu'à 300 mètres à compter de la limite des eaux²⁸⁸. Au-delà des 300 mètres, c'est le préfet maritime qui assure ce rôle en usant de la police de navigation maritime. Cependant, il est important de souligner que les compétences du maire se limitent aux activités nautiques dotées d'engins non immatriculés, notamment le surf, la planche à voile, etc, pratiquées à partir du rivage. Ainsi, le maire doit, à partir d'une réglementation spécifique encadrer les activités nautiques de façon à assurer la sécurité des personnes et, dans une certaine mesure, réguler les possibles conflits d'usage entre les différents types d'utilisateurs²⁸⁹. Nonobstant, les pouvoirs du préfet maritime ne sont pas équivalents à ceux du maire. Le préfet maritime est l'autorité chargée, avec la division de police maritime, de contrôler les bateaux qui circulent dans les eaux sous juridiction nationale. Malgré cela, il ne peut pas encadrer directement les activités nautiques sur le fondement de pouvoir de police maritime. Finalement, cette dissociation d'objectifs entre les deux formes de police ne permet pas au préfet maritime de réguler directement les activités de plaisance.

80. La police de circulation classique et la réglementation des activités dans les aires marines protégées. L'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales²⁹⁰ prévoit la possibilité du maire d'intervenir directement en vue de la «*protection de l'environnement*»²⁹¹. La Loi de 1985 relative au développement et à la protection de la montagne prévoyait déjà une composante environnementale²⁹², offrant ainsi au maire la possibilité d'intervenir sur l'accès à certaines voies ou secteurs de la commune pour les véhicules. Cependant, cette délimitation géographique imposait une contrainte aux maires en

²⁸⁸ *In situ* « Article L2213-23. Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.

Le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités. Il pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours.

Le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités mentionnées ci-dessus. Il détermine des périodes de surveillance. Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

Le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées ».

²⁸⁹ L. BORDEREAUX. Tourisme et régulation juridique des conflits d'usage. *Neptunus*. 2016

²⁹⁰ *In situ* « Article L2213-4. Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques ».

²⁹¹ A. VAN LANG, *op. cit.*

²⁹² Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. *JORF* du 10 janvier 1985.

dehors des communes montagneuses²⁹³. Par conséquent, la Loi de 1991²⁹⁴ a supprimé cette restriction²⁹⁵, permettant ainsi l'intervention du maire dans toutes les voies publiques de sa commune. Cette intervention peut se faire à travers la régulation de la circulation de certains véhicules pendant une période de grande affluence²⁹⁶, comme les véhicules à moteurs en dehors des circuits prévus ou des vélos dans des chantiers spécifiques²⁹⁷. Une autre possibilité est l'interdiction de certains types de véhicules durant une période particulière, notamment la période de nidification d'une espèce d'oiseau protégée ou de grande fréquentation touristique. Toutefois, la rédaction de cet article ne permet pas la réglementation de la circulation de véhicules autre que celle des véhicules terrestres. Cela implique que le maire ne dispose pas de compétence pour prévoir une réglementation sur les véhicules nautiques. D'autre part, les pouvoirs de police spéciale de circulation du maire sont transposables aux directeurs des parcs nationaux, comme nous le verrons par la suite²⁹⁸. Toutefois, la rédaction de l'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales ne permet pas au préfet maritime d'être compétent pour réglementer la circulation des véhicules nautiques en s'appuyant sur la police spéciale de circulation et d'utilisation des voies publiques. Par contre, l'adoption de ladite loi « climat et résilience »²⁹⁹ semble apporter certaines innovations sur la régulation de la circulation des véhicules nautiques.

B – L'apport innovant de la loi « climat et résilience » à la régulation des activités nautiques

81. La récente police spéciale d'accès aux espaces naturels protégés. L'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales pose les bases de la police de la circulation dans les voies publiques. Néanmoins, une nouvelle police spéciale a été créée par l'article 231³⁰⁰ de la Loi « climat et résilience » : la police administrative spéciale de l'accès

²⁹³ A.-S. DENOLLE, *op. cit.*

²⁹⁴ Loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes. *JORF* n°4 du 5 janvier 1991.

²⁹⁵ A.-S. DENOLLE, *op. cit.*

²⁹⁶ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés [...], *op. cit.*

²⁹⁷ CAA Nantes, 8 décembre 2017, *Vélocité c./ Commune du Mont-Saint-Michel*, req. n° 16NT00395.

²⁹⁸ Voir paragraphe 152 et suivants.

²⁹⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. *JORF* n°0196 du 24 août 2021.

³⁰⁰ *In situ* : « Article 231. I.- Au début du titre VI du livre III du Code de l'environnement, il est ajouté un article L. 360-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 360-1. I.-L'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés en application du présent livre ou du livre IV peuvent être réglementés ou interdits, par arrêté motivé, dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit leur protection ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales.

aux espaces naturels protégés. L'article 231 de la Loi du 22 août 2021 est venu introduire l'article L 360-1 au Code de l'environnement. Monsieur S. JOLIVET met en valeur la triple innovation de cette nouvelle police. L'auteur souligne que cette innovation « *concerne à la fois l'objet de la mesure de police, le type d'action sous activités visées, et les motifs d'intervention susceptibles d'être retenus* »³⁰¹. Ce nouveau texte précise la compétence du maire pour agir sur le fondement de cette police spéciale. Ainsi, dans un premier temps, avec la police de circulation telle que prévue par l'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales, le maire a le choix de ne pas interdire directement la circulation des véhicules, mais il est autorisé à réglementer cette circulation. La deuxième nouveauté réside dans le fait que le maire peut agir en dehors de « *la circulation dans les espaces naturels mais [sur] l'accès en lui-même* »³⁰². En d'autres termes, le maire peut réglementer ou interdire directement l'accès des personnes, des véhicules et des animaux domestiques à certains espaces dans le périmètre de l'aire protégée. La troisième innovation porte sur le fondement de la mesure. La police administrative spéciale de l'accès aux espaces naturels protégés a comme objectif la protection de l'environnement dit « naturel ». Cette catégorisation implique que les mesures de police spéciale soient employées dans un espace précédemment considéré comme protégé ou dans un espace dédié à la protection d'une espèce animale ou végétale. Ainsi, comme signalé par Monsieur S. JOLIVET, la réglementation de la majorité des « espaces naturels » est prévue par le livre III du Code de l'environnement, notamment les parcs nationaux, parcs naturels marins et plus largement toutes les aires marines protégées³⁰³. D'ailleurs, les instruments codifiés tout au long du livre IV « patrimoine naturel » du Code de

« Les restrictions définies en application du premier alinéa du présent I ne s'appliquent pas lorsque l'accès ou la circulation à ces espaces sont nécessaires à l'exécution d'une mission opérationnelle de secours, de sécurité civile, de police, de douanes ou de la défense nationale.

« II. - Sous réserve des pouvoirs dévolus en la matière aux autorités habilitées au titre des espaces mentionnés au I, des pouvoirs dévolus au président du conseil départemental en application de l'article L. 3221-4 du Code général des collectivités territoriales et des pouvoirs transférés au président de l'établissement public de coopération intercommunale en application de l'article L. 5211-9-2 du même code, l'autorité compétente pour réglementer ou interdire l'accès ou la circulation mentionnés au I du présent article est :

« 1° Le maire ;

« 2° Lorsque la mesure excède le territoire d'une seule commune, le représentant de l'État dans le département, après avis des maires des communes concernées ;

« 3° Lorsque la mesure concerne des espaces maritimes, le représentant de l'État en mer.

« Le représentant de l'État dans le département peut, dans le cas où il n'y aurait pas été pourvu par le maire en application du 1° du présent II et après mise en demeure de ce dernier restée sans résultat, prendre les mesures prévues au I. » »

³⁰¹ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés [...], *op. cit.*, p. 13.

³⁰² S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés [...], *Ibid.*, p. 13.

³⁰³ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés [...], *Ibid.*

l'environnement sont aussi susceptibles d'intégrer les espaces naturels tels que prévus par la nouvelle police spéciale.

Nonobstant, le maire n'est pas le seul à pouvoir mobiliser la police spéciale d'accès aux espaces protégés. La rédaction de l'article L360-1 du Code de l'environnement s'avère également claire sur la compétence du préfet maritime.

82. La compétence explicite du préfet maritime pour agir dans les espaces marins protégés. Le troisième paragraphe du nouvel article L360-1 du Code de l'environnement précise que le représentant de l'État en mer peut agir « *lorsque la mesure concerne des espaces maritimes* ». Le préfet maritime est de cette façon l'autorité compétente pour régler les activités nautiques, la fréquentation humaine et l'accès des animaux domestiques sur le fondement de la protection de l'environnement marin au sein d'une aire marine protégée. Il doit motiver sa décision, relier les effets négatifs découlant de l'accès des personnes, des véhicules ou des animaux domestiques à cet espace spécifique et préciser comment cette limitation ou interdiction d'accès pourrait agir en faveur de la protection de cet espace ou espèce protégée.

83. Les limites de la nouvelle police spéciale. Malgré son potentiel, la police administrative spéciale de l'accès aux espaces naturels protégés ne semble pas pour autant exempte de limitations ou d'« *incohérences* »³⁰⁴ juridiques. Tout d'abord, l'absence de définition en droit positif du terme « espace protégé » pourrait engendrer certains questionnements sur le milieu géographique d'application de cette police spéciale. En ce sens, Monsieur S. JOLIVET questionne par exemple la possibilité d'intégrer aux espaces protégés les « paysages »³⁰⁵ ou les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique³⁰⁶, comme prévu par le récent article L360-1 du Code de l'environnement. Toutefois, lorsque le texte met en avant que la police spéciale d'accès aux espaces naturels peut être appliquée « *aux espaces protégés en application du présent livre (III) ou du livre IV* », donc en ce qui concerne les espaces marins, il nous semble clair que le texte permet une lecture englobant tous les types d'aires marines protégées envisagées à l'article L334-1 du Code de l'environnement³⁰⁷.

³⁰⁴ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés [...], *op. cit.*

³⁰⁵ Prévues dans les articles L. 350-1 A et suivants du Code de l'environnement.

³⁰⁶ Prévues dans l'article L. 411-1 A du Code de l'environnement.

³⁰⁷ *In situ* : « Article L334-1 Les aires marines protégées comprennent : 1° Les parcs nationaux ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 331-1 ; 2° Les réserves naturelles ayant une partie maritime, prévues à l'article L.

Une deuxième question réside dans les fondements permettant de prendre ces mesures. Quelles sont les situations où l'autorité publique peut ou doit agir ? Nous savons que la nécessité d'équilibrer les libertés individuelles et la protection de l'environnement oblige l'autorité compétente à prendre des mesures proportionnelles au danger. Par contre le texte ne précise pas de seuil à respecter ou un type d'étude à réaliser avant la prise de décision. Il nous semble primordial d'établir un cadre précis, afin que les autorités compétentes ne soient pas mises en cause pour une inaction face à une menace, ou pour une mesure excessive en cas d'interdiction injustifiée. La notion de capacité de charge pourrait fournir certains éléments en ce sens, tendant à fonder l'action normative des autorités. La question de la capacité de charge a récemment émergé en droit, parallèlement à sa remise en question dans d'autres domaines scientifiques. Définie comme un seuil au-delà duquel un écosystème ne peut plus supporter la pression anthropique, la capacité de charge, lorsqu'appliquée aux écosystèmes, peut être décrite comme « *le seuil au-delà duquel un bien ou un service écologique commence à être dégradé et ne peut plus contribuer au bien-être des populations. Au-delà de ce seuil, la détérioration causée aux écosystèmes empêchera certains groupes de populations et des générations futures à répondre à leurs besoins* »³⁰⁸. La capacité de charge est évaluée à partir d'études dans des domaines tels que la physique, la chimie, la géologie et l'écologie des écosystèmes. Cependant, bien que le terme ait été adopté par le Protocole relatif à la gestion des zones côtières de la Méditerranée, il n'est pas précisément défini, ce qui suscite un débat sur son intégration en droit. Le Professeur M. PRIEUR salue l'acquisition d'une portée juridique en matière environnementale pour la capacité de charge³⁰⁹, mais des interrogations persistent quant à la mesure dans laquelle elle pourrait contribuer à la police administrative pour garantir la protection des écosystèmes. Il est notable que le Code d'urbanisme offre une première approche de la capacité de charge en droit, notamment à travers l'article 146-2, qui introduit la notion de capacité d'accueil, imposant la prise en compte des conditions de

332-1, et, le cas échéant, les périmètres de protection de ces réserves, prévus à l'article L. 332-16 ; 3° Les arrêtés de protection des biotopes, des habitats naturels et des sites d'intérêt géologique ayant une partie maritime, pris en application de l'article L. 411-1 ; 4° Les parcs naturels marins, prévus à l'article L. 334-3 ; 5° Les sites Natura 2000 ayant une partie maritime, prévus à l'article L. 414-1 ; 6° Les parties maritimes du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. 7° Les zones de conservation halieutiques, prévues à l'article L. 924-1 du code rural et de la pêche maritime ; 8° Les parties maritimes des parcs naturels régionaux, prévus à l'article L. 333-1 du présent code ; 9° Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime, prévues à l'article L. 422-27 ».

³⁰⁸ C. Bergeron-Verville. *La capacité de charge des écosystèmes dans le contexte de l'aménagement du territoire et du développement durable au Québec*. Université de Sherbrooke. 2013, p. 16.

³⁰⁹ M. PRIEUR. *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014.

fréquentation par le public des espaces naturels. Néanmoins, le Professeur B. DROBENKO³¹⁰ et Monsieur S. JOLIVET³¹¹ plaident pour la reconnaissance expresse de la capacité de charge en tant qu'un élément pour soutenir les décisions juridiques, notamment celles du préfet maritime en matière de fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Une possibilité serait d'intégrer la capacité de charge dans la police spéciale d'accès aux espaces protégés en tant qu'outil pour répondre au manque de précision concernant la proportionnalité du danger.

La troisième question dont la réponse demeure en suspens concerne le spectre des activités de plaisance qui pourraient être réglementées par le préfet maritime. La rédaction de l'article L360-1 du Code de l'environnement dispose « *l'accès et la circulation des personnes, des véhicules et des animaux domestiques aux espaces protégés [...] peuvent être réglementés ou interdits, [...], dès lors que cet accès est de nature à compromettre soit leur protection ou leur mise en valeur à des fins écologiques, agricoles, forestières, esthétiques, paysagères ou touristiques, soit la protection des espèces animales ou végétales* ». Dans ce cas, si l'accès et la circulation des personnes et des animaux domestiques sont plus simples à visualiser, les types de véhicules qui pourraient être réglementés demeurent plus flous. Si le terme véhicule n'est pas le plus adapté pour qualifier les engins de plaisance, la Cour de cassation a déjà qualifié une planche à voile comme « navire » pouvant faire l'objet d'un abordage en mer³¹². Néanmoins, un bateau type « zodiac »³¹³ n'a pas été qualifié de navire par la Cour de cassation³¹⁴. Cette incongruité de la qualification d'un engin maritime à un autre peut poser problème, notamment lorsqu'on l'associe à la notion de « véhicule » dans le cadre des activités de plaisance comme la planche à voile, le kitesurf ou le kayak. En effet, cette qualification ne semble pas tout à fait adaptée à la nature et à l'utilisation de ces engins. Parce qu'à notre connaissance, aucune décision n'a été rendue sur cette question, nous pouvons imaginer deux solutions possibles : la première serait de reconnaître la non-application du terme « véhicules » aux espaces marins. Cette interprétation du texte conduirait à la possibilité de réglementer indirectement certaines activités, en se fondant sur la réglementation de l'accès ou de la circulation des personnes. Dans cette hypothèse, en ce qui concerne notre sujet

³¹⁰ B. DROBENKO. De la capacité de charge des écosystèmes et du droit. *D'urbanisme et d'environnement – Hommages à Francis Haumont*, Bruxelles : Bruylant, 2015, p. 575-592.

³¹¹ S. JOLIVET. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » [...], *op. cit.*

³¹² Cass. crim. 2 févr. 2016, DMF 2016, 352.

³¹³ Les bateaux appelés zodiac sont des bateaux semi-rigides, pneumatiques.

³¹⁴ Cass. Com. 27 novembre 1972, GIPSY II, DMF, 1973, 160.

d'étude, le préfet maritime pourrait intervenir pour réglementer les zones autorisées aux personnes et la période de fréquentation, mais il ne pourrait pas réguler les activités qui se dérouleraient dans ces zones. Par conséquent, il ne pourrait pas réglementer les activités de plaisance dans les aires marines protégées, mais il pourrait potentiellement établir des quotas de plaisanciers par jour ou par période, ainsi que délimiter des zones d'accès prioritaire ou, à l'inverse, des zones interdites pendant une période déterminée.

La seconde interprétation possible serait de reconnaître les bateaux à moteurs en tant que véhicules en mer. Cette interprétation pourrait être justifiée par la définition de « véhicule nautique à moteur » de la directive 2013/53 du parlement européen et du conseil³¹⁵. Le point 3 de l'article 3 dispose qu'un « *véhicule nautique à moteur* », un bateau destiné à être utilisé à des fins sportives et de loisir, dont la coque a une longueur de moins de 4 mètres, équipé d'un moteur de propulsion qui entraîne une turbine constituant sa principale source de propulsion et conçu pour être manœuvré par une ou plusieurs personne(s) assise(s), debout ou agenouillée(s) sur la coque plutôt qu'à l'intérieur de celle-ci ». Ainsi, les bateaux qui font moins de 4 mètres de longueur et sont dotés d'un moteur à propulsion tel que défini par le point 5 de l'article 3 de la directive précitée³¹⁶ pourront faire l'objet d'une réglementation dans le sens prévu par la police spéciale de l'article L360 du Code de l'environnement. Un second argument qui pourrait être mobilisé pour développer l'interprétation du terme véhicule au sens d'un véhicule « nautique » est l'approximation du processus d'obtention d'un permis de conduire pour les bateaux à moteur par rapport à celui d'obtention pour les véhicules terrestres. Dans les deux cas, le droit positif prévoit des procédures pour l'obtention d'une autorisation pour conduire dans ces deux zones différentes. Pour cela, il est nécessaire que le conducteur démontre sa capacité à conduire à travers une évaluation afin de vérifier ses connaissances théoriques et pratiques³¹⁷. Finalement, une possible interprétation large du terme « véhicule » dans les espaces marins ne nous semble pas impossible. Le préfet maritime pourrait ainsi

³¹⁵ Directive 2013/53/UE du parlement européen et du conseil du 20 novembre 2013 relative aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques à moteur et abrogeant la directive 94/25/CE. JOUE L354 du 28/12/2013.

³¹⁶ Article 3. 5) « *moteur de propulsion* », tout moteur à explosion, à allumage par compression ou à combustion interne utilisé directement ou indirectement à des fins de propulsion. Directive 2013/53/UE du parlement européen et du conseil du 20 novembre 2013 relative aux bateaux de plaisance et aux véhicules nautiques à moteur et abrogeant la directive 94/25/CE. JOUE L354 du 28/12/2013.

³¹⁷ D'une part, les articles L221-1 A et suivants du Code de la route disposent quels sont les candidats autorisés à passer les épreuves théoriques et pratiques, bien que les procédures pour le maintien du permis de conduire. D'autre part, les articles L5271-1 et suivants du Code de transport prévoient les procédures d'obtention d'un titre de conduite de navire ou de bateaux de plaisance à moteur. Dans ces deux cas il est obligatoire de passer par un établissement de formation à la conduite et atteindre un minimum de connaissance pour avoir l'autorisation de conduire.

réglementer les accès et la circulation des bateaux moteurs qui font moins de 4 mètres de longueur et par conséquent, les activités développées à partir d'un bateau à moteur, telles que la plongée et la pêche embarquée de loisir. Dans cette hypothèse, le préfet maritime pourrait réglementer l'accès à certaines zones selon la période ou le sens de la circulation afin d'encourager certaines activités plutôt que d'autres. Néanmoins, cette seconde interprétation nécessiterait un grand effort de la jurisprudence nationale, puisque la comparaison n'est pas évidente et la doctrine ne s'est pas encore saisie de cette question.

Le nouvel article L360 du Code de l'environnement renforce, somme toute, le rôle du préfet maritime en tant qu'autorité de référence en matière de régulation des activités humaines dans les aires marines protégées. Les apports pratiques de cette nouvelle police spéciale demandent plus de temps pour sa mise en œuvre par les trois préfets maritimes. Malheureusement, sa récente entrée en vigueur, au 23 août 2021, ne permet pas d'avoir le recul nécessaire pour en apprécier l'efficacité dans le cadre de la régulation des activités de plaisance. En revanche, la police spéciale d'accès aux espaces naturels protégés s'annonce comme une grande avancée en matière de protection des écosystèmes marins.

§ 2 L'EFFACEMENT DES GESTIONNAIRES DES AIRES MARINES PROTEGEES

84. Annonce du plan. Le fonctionnement de chaque type d'aire marine protégée est différent et les instances gestionnaires ne disposent pas des mêmes pouvoirs selon la catégorie d'aire protégée. Comme nous l'avons vu dans les différents types de conseils consultatifs (conseil scientifique et conseil de gestion), les possibilités d'action du directeur d'un parc national ne sont pas les mêmes que celles d'un directeur de Parc naturel marin. Aussi, allons-nous analyser, et cela à partir de la littérature et des résultats de nos missions de terrain, quelles sont les marges de manœuvre des gestionnaires en matière de réglementation (I), en incluant les activités de plaisance. Néanmoins, nous verrons que les gestionnaires des aires marines protégées sont, en général, subordonnés aux décisions du préfet maritime (II).

I – Les différentes formes de pouvoir des gestionnaires dans les aires marines protégées

85. Annonce du plan. La gouvernance adoptée au sein des aires marines protégées varie selon le statut juridique de chaque type d'espace protégé. Si majoritairement les gestionnaires de ces espaces n'ont pas toute liberté pour implémenter des normes réglementaires, nous verrons que les directeurs de parcs nationaux (A) disposent d'un avantage en matière de

réglementation par rapport aux autres types d'aire marine protégée, notamment les parcs naturels marins (B).

A – Les marges de manœuvre des gestionnaires des parcs nationaux

86. Le pouvoir de police administrative au sein des parcs nationaux. Les parcs nationaux conservent la nature juridique d'établissement public à caractère administratif, déjà prévu par la Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960³¹⁸, avec une dimension territoriale renforcée³¹⁹ par la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006³²⁰. Le Professeur G. J. MARTIN met en lumière la double valorisation du territoire au sein des parcs nationaux renforcée par la Loi n° 2006-436. Selon le Professeur, cette revalorisation territoriale est avant tout due à « *la composition et les attributions du Conseil d'administration de l'établissement public gestionnaire, ensuite à la structure territoriale du parc, composée désormais du ou des cœurs et de l'aire d'adhésion, unis par une charte* »³²¹. La composition³²² et les pouvoirs du Conseil d'administration d'un parc national sont énumérés par les articles L331-8 et suivants du Code de l'environnement. En pratique le Conseil d'administration peut déléguer au directeur du parc la majorité de ces compétences³²³ pour une période spécifiée³²⁴. Par conséquent, le directeur du parc est habilité à prendre des décisions directes, notamment lorsqu'il est en accord avec le contrôleur budgétaire, concernant les modifications du budget qui n'affectent ni le montant du budget ni les effectifs du personnel. Il est tenu de rendre compte des décisions prises en vertu de cette autorisation lors de la séance du conseil d'administration qui suit leur mise en œuvre³²⁵.

En matière de réglementation, l'article L331-10 du Code de l'environnement³²⁶ dispose plus précisément quelles sont les compétences du maire pouvant être attribuées au

³¹⁸ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 objet du classement en Parc national. *JORF* du 23 juillet 1960

³¹⁹ G. J. MARTIN. Le Parc national de Port-Cros : un exemple de gouvernance de la complexité - Aspects juridiques -. *Sci. Rep. Port-Cros Natl Park*. 2013, p. 355–367.

³²⁰ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

³²¹ G. J. MARTIN, *op. cit.*, p. 360.

³²² La professeure A. VAN LANG souligne le fait que la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 réserve une place prépondérante aux acteurs locaux dans la composition du conseil d'administration, ajoutent, ainsi, un degré de valorisation du territoire. A. VAN LANG, *op. cit.*

³²³ A l'exception de la délibération sur le rapport annuel d'activité, sur les contrats, conventions et marchés excédant un montant fixé par lui-même et sur la conclusion d'emprunts à moyen ou long terme (Article R331-25 du Code de l'environnement).

³²⁴ Article R331-25 du Code de l'environnement.

³²⁵ Article R331-25 du Code de l'environnement.

³²⁶ *In situ* : « Article L331-10 Le directeur de l'établissement public du Parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour : 1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ; 2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime ; 3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ; 4° La police de destruction des animaux d'espèces non domestiques

directeur du parc national afin qu'il puisse agir dans le cœur du parc. Si la limitation spatiale est claire (le pouvoir de police administrative du directeur du parc n'est valable que dans le périmètre du cœur du parc), le transfert du pouvoir de police administrative spéciale du maire au directeur du parc national démontre l'importance accordée par le législateur aux objectifs d'un parc national entant qu'établissement public de protection de l'environnement. Ainsi, le directeur du parc national peut notamment réglementer la circulation de véhicules terrestres tel que prévue par l'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales dans tout le périmètre du cœur terrestre du parc, sauf si le périmètre du cœur est localisé dans une commune de plus de cinq cent mille habitants. Néanmoins, nous devons souligner que l'exercice de cette police se limite au périmètre terrestre du parc national.

87. L'exemple du Parc national de Port-Cros. Le directeur du Parc national de Port-Cros en utilisant son pouvoir de police spéciale de circulation a interdit la circulation de tout autre engin doté d'un moteur (notamment moto ou quad électrique, vélo électrique ne répondant pas à la norme NF/EN/15194A, etc.) considéré comme véhicule terrestre à moteur dans les cœurs terrestres du parc (îles de Port-Cros et de Porquerolles³²⁷). Dans l'île de Port-Cros la visite n'est autorisée qu'à pied et dans l'île de Porquerolles les visiteurs peuvent circuler à vélo (le vélo à pédalage assisté qui soit bridé à une vitesse limitée à 20km/h est désormais autorisé) ou à pied.

88. Le manque d'anticipation quant aux pouvoirs des gestionnaires dans les cœurs marins. Lors de la rédaction de l'article L331-10 du Code de l'environnement, le législateur n'a semble-t-il pas pris en considération les particularités des parcs nationaux détenant un cœur marin. La disposition quant au transfert des pouvoirs des polices administratives spéciales du maire au directeur du parc, dans les limites des objectifs d'un parc national, soulève la reconnaissance des spécificités de la gestion d'un espace protégé. Bien que l'article L331-14 du Code de l'environnement permet au Conseil d'État de transférer le pouvoir de

prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ; 5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime. Sauf cas d'urgence, les actes réglementaires du directeur pris en application des précédents alinéas doivent avoir été transmis pour avis huit jours au moins avant leur date d'entrée en vigueur aux maires des communes intéressées. Les permis de stationnement ou de dépôt temporaire et les permissions de voirie prévus respectivement aux articles L. 2213-6 et L. 2215-5 du code général des collectivités territoriales, s'ils concernent le cœur du parc, ne peuvent être délivrés par le maire qu'avec l'accord de l'établissement public du Parc national. Lorsque le cœur du parc est situé sur le territoire d'une commune de plus de cinq cent mille habitants, pour des raisons de sécurité et de gestion globale de la fréquentation, les attributions liées à la circulation, au stationnement et à la voirie ne sont pas transférées ».

³²⁷ Arrêté du directeur n°2-2021 du 28 juillet 2021 réglementant la circulation des cycles dans les cœurs du Parc national de Port-Cros.

police des baignades et des activités nautiques prévue par l'article L2213-23 du Code général des collectivités territoriales au directeur du parc en ce qui concerne le cœur marin du parc, cette action n'est pas automatique et elle demeure restreinte à la baignade et aux activités nautiques exercées jusqu'à 300 mètres du rivage. D'ailleurs, le législateur a manqué l'opportunité d'inclure les pouvoirs de police appliqués en mer, lorsqu'il s'agit d'un parc national doté d'un cœur marin, tel que le Parc national de Port-Cros et le Parc national des Calanques. De plus, lors de la création de la nouvelle police spéciale d'accès et circulation prévu à l'article L360-I du Code de l'environnement, le manque d'anticipation sur un possible transfert au directeur du parc national, tel que prévue pour la police de circulation des véhicules en terre nous semble un oubli regrettable de la part du législateur. Ainsi, la réglementation des activités en mer demeure de la compétence du préfet maritime, même dans les cœurs marins des parcs nationaux. Comme cela est prévu par le paragraphe II de l'article L331-14, l'établissement public du parc peut soumettre au préfet maritime une demande de régime particulier pour la pêche, pour la circulation en mer et ainsi que pour la gestion du domaine public maritime dans le cœur du parc. La réglementation de la pêche de loisir autour de l'île de Porquerolles, par exemple, est réalisée au travers de l'arrêté préfectoral n° R93-2022-03-22-00001 du 22 mars 2022, alors que la réglementation des activités nautiques autour de l'île de Porquerolles est établie par l'arrêté préfectoral n° 173/2021 du 07 juillet 2021. La même logique s'applique à l'île de Port-Cros³²⁸.

89. La compétence du directeur de réglementer les activités sportives et de loisir. Une piste intéressante résulte du décret de création du parc national pouvant donner la compétence au directeur du parc de réglementer les activités sportives et de loisir dans les milieux naturels. Cette hypothèse existe dans les décrets de création du Parc National de Port-Cros (IV article 15) et dans celui du Parc National des Calanques (V article 15). Par exemple, l'article 15 du décret de création du Parc national de Port-Cros dispose que « *Peuvent être réglementées par le directeur de l'établissement public les autres activités sportives et de loisir en milieu naturel, qu'elles soient pratiquées à titre individuel ou dans un groupe encadré par des professionnels* ». Cependant, d'une part, la phrase est vague et ne permet pas de cerner complètement les activités incluses dans les dispositions et les milieux naturels concernés. D'autre part, elle ouvre la possibilité pour les directeurs d'agir sur certaines activités. En

³²⁸ La réglementation de la pêche de loisir autour de l'île de Port-Cros est prévue par l'arrêté préfectoral n° 2004-731 du 30 juin 2004 ; par l'arrêté préfectoral n°2013354-0001 du 20 décembre 2013 ; et par l'arrêté inter-préfectoral n°039/2020 du 24 mars 2020.

pratique, le directeur du Parc national de Port-Cros a déjà utilisé cette disposition, en 2021, pour réglementer la plongée sous-marine dans les eaux des cœurs marins du parc³²⁹. Cette réglementation vise à « *assurer la pérennité d'un milieu naturel, culturel et paysager d'exception et d'une activité de plongée de découverte, de reconnaissance et de contribution à la gestion patrimoniale des fonds marins* ». Comme annoncé par le décret, les dispositions prises sont issues d'une concertation entre le Parc national de Port-Cros, d'une part, et les plongeurs individuels, les structures de plongée et les fournisseurs de supports de plongée signataires, d'autre part. Ainsi, les plongeurs individuels et les structures de plongée doivent avoir une autorisation annuelle, qui est conditionnée à la signature d'un document par le demandeur et à la transmission de l'état récapitulatif des plongées de l'année précédente avant le 1^{er} mars de l'année en cours. De plus, cette réglementation établit les pratiques autorisées en cœur du parc et les pratiques interdites. Enfin, si cette compétence permet au directeur du parc d'agir sur une activité sportive ou de loisir spécifique, elle semble ne pas être l'outil le plus utilisé par les directeurs des parcs. Nous n'avons ainsi pas trouvé davantage d'application de cette réglementation pour les activités en mer au Parc national de Port-Cros et aucune au Parc national des Calanques.

90. La charte du parc national. La charte du parc national a été introduite dans la gestion des parcs nationaux par la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006. Ce document, reconnu comme la plus grande innovation de la réforme des aires protégées³³⁰, a été inspiré de ceux des parcs naturels régionaux³³¹. La charte est élaborée par l'établissement public et le groupement d'intérêt public en concertation avec les communes dont le territoire peut être inclus dans le périmètre du parc³³². La charte est ensuite transmise pour avis aux collectivités territoriales intéressées³³³. L'article L331-3 du Code de l'environnement prévoit que « *la charte du Parc national définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants* ». De ce fait, la charte distingue et prévoit les objectifs spécifiques, les orientations et les mesures de mise en place au sein des deux types d'espaces qui composent le parc national : le cœur et l'aire d'adhésion³³⁴. D'ailleurs, la rédaction de

³²⁹ Règlement 2021 de la plongée sous-marine dans les cœurs marins du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] <http://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-reglementation/reglementation-en-mer/plongee-sous-marine>. Accès 08 février 2024.

³³⁰ A. GUIGNIER, M PRIEUR, *op. cit.*

³³¹ A. VAN LANG, *op. cit.*, p 379.

³³² Articles R.331-4 et R.331-7 du Code de l'environnement.

³³³ Article L331-3-I du Code de l'environnement.

³³⁴ Article L331-3-I du Code de l'environnement.

l'article L331-3 est catégorique sur le fait que dans le cœur du parc « *les documents de planification, d'aménagement et de gestion des ressources naturelles relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à l'énergie mécanique du vent, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme et à l'aménagement ou à la mise en valeur de la mer figurant sur une liste fixée par le décret prévu à l'article L. 331-7* » doivent être compatibles avec les objectifs fixés dans la charte dans un délai maximal de trois ans à compter de son approbation. Il nous semble important de préciser que depuis la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014 (Loi Alur)³³⁵, les objectifs et les orientations en matière de protection de la charte sont clairement opposables aux documents d'urbanisme et aux règlements locaux³³⁶. La compatibilité entre les documents de planification, d'aménagement et de gestion et la charte est obligatoire dans le périmètre du cœur du parc³³⁷. Nonobstant, en ce qui concerne l'aire d'adhésion, les contraintes sont plus modestes³³⁸ que celles concernant le cœur du parc. Ceci dans le sens où la charte se limite à prévoir des orientations et les moyens de les mettre en œuvre en matière de protection, de mise en valeur et de développement durable³³⁹. Finalement, pour pouvoir appliquer les dispositions prévues dans la charte et faciliter la mise en œuvre des orientations de protection dans les aires d'adhésion, les parcs nationaux peuvent signer des conventions avec les collectivités territoriales et avec les personnes morales de droit privé ou de droit public intéressées³⁴⁰. Néanmoins, en ce qui concerne les communes qui intègrent le périmètre de la zone d'adhésion du parc national, la charte reste un document d'adoption volontaire³⁴¹.

91. L'exemple de la régulation par la Charte du Parc national de Port-Cros. La Charte du Parc national de Port-Cros établie en 2013 contient six grandes ambitions, 11 objectifs et trente-six orientations du parc pour une durée de quinze ans. En matière de réglementation, la charte prévoit en deux types dans les cœurs du parc : i) les modalités d'application de la réglementation des cœurs (MARCœurs) et ii) les huit propositions de mesures réglementaires (PMR) en mer. Concernant les MARCœurs, la charte souligne que les dispositions générales

³³⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. *JORF* n°0072 du 26 mars 2014

³³⁶ A. VAN LANG, *op. cit.*

³³⁷ A. GUIGNIER, M PRIEUR, *op. cit.*

³³⁸ C. CANS. Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local. *L'Actualité juridique. Droit administratif*. 2006, p.1431.

³³⁹ Article L331-3-I du Code de l'environnement.

³⁴⁰ A. VAN LANG, *op. cit.*

³⁴¹ A. GUIGNIER, M PRIEUR, *op. cit.*

appliquées aux cœurs sont prévues par les articles L.331-1 à L.331-14, R.331-18 à R.331-21 et R.331-46 à R.331-51 du Code de l'environnement, mais également que les dispositions particulières au parc sont issues du Décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national de Port-Cros³⁴². Dans une section de la charte on peut donc retrouver une liste d'« explications » des règles prévues par le Décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 aux modalités d'application. Lorsque l'article 9 du décret précité dispose par exemple que : « *la chasse est interdite. Toutefois, elle est autorisée dans le cœur terrestre de l'île de Porquerolles défini par le 3° du II de l'article 1er dans les conditions définies par le présent article pour les 6 espèces énumérées au II. Les objectifs qui traduisent un équilibre agro-sylvo-cynégétique, au sens de l'article L.425-4 du code de l'environnement, sont déterminés par le charte du Parc, laquelle définit également les mesures permettant de les atteindre* », la charte précise quels sont les objectifs « *qui traduisent l'équilibre agro-sylvo-cynégétique* » : i) La présence de la régénération naturelle des essences autorisées dans le cœur de parc national ; ii) La limitation des dégâts aux cultures et prairies ; iii) L'absence de risque de réduction irréversible des effectifs d'une espèce animale. A cela s'ajoutent d'autres précisions tels que les périmètres où la chasse est autorisée, la liste des espèces d'oiseaux affectées par la chasse, les espèces d'oiseaux susceptibles d'être affectées par la chasse et les autres espèces susceptibles d'être affectées par la chasse.

En matière d'activités nautiques, l'article 11 du Décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 dispose que « *La pêche en eau douce est interdite. II. - La pêche à pied, la pêche à la ligne depuis le rivage de la mer, la pêche sous-marine et l'emploi de tous filets traînants sur les fonds, notamment de ceux dénommés chaluts et ganguis, sont interdits* ». A la différence de la chasse, la charte précise qu'il n'y a pas de modalité d'application concernant la possibilité du conseil d'administration de proposer aux autorités administratives compétentes un régime particulier de pêche, pour les parties maritimes du cœur de parc après avis du Conseil scientifique (article 25 du décret). La charte fait aussi référence aux propositions de mesures réglementaires (PMR) en mer présentées dans la section suivante du document. D'ailleurs, parmi les huit propositions de mesure réglementaire portées par la charte, en matière de régulation des activités de plaisance, trois ont retenu notre attention dans le cadre de notre étude.

³⁴² Décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du Parc national de Port-Cros aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006. *JORF* n°0095 du 23 avril 2009.

Tout d'abord la PMR 4 : « Mettre en place une « zone ressource » à Porquerolles » qui correspond, selon la charte, à : « 1. Créer une zone ressource dont la surface, la localisation et le périmètre pourront évoluer au regard des résultats constatés à l'occasion des suivis scientifiques ; 2. Y interdire le mouillage, la plongée sous-marine, la chasse sous-marine, la pêche maritime de loisir et la pêche professionnelle sauf autorisations du directeur après avis du conseil scientifique ». Ensuite la PMR 7 : « Préserver la qualité des milieux marins par le renforcement du principe de saisonnalité dans la réglementation de la pêche de loisir à Port-Cros » qui correspond à « 1. Mettre en place des mesures techniques permettant un encadrement effectif de la pratique de la pêche à la traîne, qui désormais ne serait autorisée qu'en dehors de la saison estivale ; 2. Au cas où ces mesures d'encadrement s'avèreraient impossibles à mettre en œuvre, interdire la pêche à la traîne ; 3. Prévoir un régime dérogatoire au profit des personnes inscrites sur la liste prévue par la modalité 32 pour Port-Cros sur la base des principes suivants : • Leur accorder des autorisations pour la pêche à la traîne au nord de l'île pour la période estivale ; • Leur permettre de pratiquer la pêche pendant la période hivernale selon des techniques définies en fonction des zones spécifiques et hors des sites de plongée ; • Leur permettre de ramasser les oursins pendant des périodes déterminées en dehors de zones ressources que le conseil d'administration aura définies ».

Enfin, la PMR 8 : « Encadrer la pêche de loisir à Porquerolles » qui se traduit par « Étendre les obligations de détenir une autorisation de pêche et de déclarer les captures à l'ensemble du cœur marin de Porquerolles ». C'est d'ailleurs à partir de ces propositions que les préfets de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de la zone de défense et sécurité Sud et des Bouches du Rhône ont réglementé la pêche de loisir à île de Porquerolles et ses îlots par les arrêtés n° 633 du 17 juillet 2015 et arrêté du 2 mars 2016.

Somme toute, la charte du parc reste l'instrument le plus important en matière de régulation des activités dans les parcs nationaux, spécialement pour les cœurs de parc. C'est à partir des objectifs et des orientations prévues par la charte, qui doivent être actualisés régulièrement, que le directeur du parc peut exercer un minimum d'influence sur les mesures de régulation dans la partie marine du parc. Lorsque certaines activités risquent de mettre en danger les objectifs de protection environnementale, elles peuvent être réglementées pour devenir compatibles avec la zone où elles sont développées. Toutefois, cette réglementation reste à charge du préfet maritime dans les limites soulevées précédemment et selon la sollicitation du directeur du parc.

B – Les marges de manœuvre des gestionnaires des parcs naturels marins

92. Une gestion fondée sur l’orientation. Les parcs naturels marins sont dotés d’un plan de gestion, qui doit être révisé au minimum tous les quinze ans³⁴³. Le plan de gestion est élaboré par le conseil de gestion du parc. Il doit établir les principaux objectifs pour les années à venir, ainsi que les orientations de protection de connaissance, de mise en valeur et de développement durable nécessaires pour les atteindre. Le plan de gestion contient de ce fait, une liste d’objectifs de gestion, qui est suivie des mesures de gestion nécessaires pour les atteindre. Néanmoins, comme le rappelle la Professeure A. VAN LANG, les autorités compétentes pour mettre en place les mesures listées par les plans de gestion des parcs naturels marins sont les autorités étatiques puisque ce type d’aire marine protégée se localise sur les espaces de souveraineté de l’État³⁴⁴. *In fine*, les gestionnaires, au moment de la rédaction du plan de gestion, peuvent envisager les grands objectifs et certaines mesures nécessaires mais la mise en place de la réglementation revient intégralement aux autorités de l’État.

93. L’exemple du plan de gestion du Parc naturel marin d’Iroise de 2010. Parmi la cinquantaine d’objectifs du plan de gestion du Parc naturel marin d’Iroise, l’Objectif IV.1.3 fixe le but de « rendre les prestations touristiques non perturbatrices des cycles biologiques et habitats sensibles ». Parmi les mesures envisagées par le plan, le conseil devra donner son avis simple sur deux types de dossiers : i) Les projets soumis à évaluation des incidences au titre du Décret n°2010-365 du 9 avril 2010 relatif à Natura 2000 dont les organisations de manifestations nautiques et les « sorties en mer » professionnelles, ii) la circulation des véhicules à moteur sur le domaine public maritime. Ensuite, un tableau avec les actions et les acteurs principaux pour atteindre l’objectif général est établi. Ce tableau prévoit une ligne sur les réglementations et l’encadrement. Dans le cas de l’objectif IV.1.3, l’encadrement prévu par le plan de gestion consiste en une « *limitation d’accès (engagement, charte de bonne conduite, licence ou réglementation spécifique)* ». En pratique, l’accès à certaines zones du parc est interdit, notamment par le Décret n°2021-1149 du 4 septembre 2021³⁴⁵ et par l’arrêté préfectoral n° 29-2022-03-10-00002 du 10 mars 2022³⁴⁶.

³⁴³ Article L334-5 du Code de l’environnement.

³⁴⁴ A. VAN LANG, *op. cit.*

³⁴⁵ Décret n° 2021-1149 du 4 septembre 2021 portant extension du périmètre et modification de la réglementation de la réserve naturelle nationale d’Iroise (Finistère). *JORF* n°0207 du 5 septembre 2021.

³⁴⁶ Arrêté préfectoral du 10 mars 2022 portant réglementation de l’accès et de la circulation des personnes dans la réserve naturelle nationale d’Iroise pris en application de l’article 11 du décret du 04 septembre 2021 portant extension et modification de la réglementation de la réserve naturelle nationale d’Iroise (Finistère).

94. L’avis conforme comme mécanisme de pouvoir indirect. L’article L334-5 du Code de l’environnement prévoit que « *lorsqu’une activité est susceptible d’altérer de façon notable le milieu marin d’un Parc naturel marin, l’autorisation à laquelle elle est soumise ne peut être délivrée que sur avis conforme de l’Office français de la biodiversité ou, sur délégation, du conseil de gestion* ». La possibilité du conseil de gestion d’être appelé par l’OFB pour rendre leur avis sur des activités passibles d’altérer de façon notable le milieu marin d’un Parc naturel marin, telles que le dragage, la culture marine, ou le type de production agricole, est la plus grande marge de manœuvre pour les gestionnaires d’agir sur les activités développées dans le périmètre et aux alentours du parc. La saisine du conseil de gestion pour émettre un avis conforme obligatoire est prévue par les articles L334-5, R181-27³⁴⁷ et R334-33³⁴⁸ du Code de l’environnement. L’avis conforme du conseil de gestion peut être favorable, favorable et assorti de réserves et/ou des prescriptions ou encore, défavorable. Lorsqu’il s’agit d’un avis conforme, la décision du conseil de gestion doit être respectée par les autorités administratives. Dans certains cas, comme pour les cultures marines, la saisine du conseil de gestion est obligatoire pour donner un avis simple, alors que dans le cas d’une demande d’autorisation d’occupation temporaire concernant la zone de mouillage et d’équipements légers (ZMEL) sur le domaine public maritime, la saisine est obligatoire mais l’avis peut être conforme ou simple selon le cas pratique (Article R2124-43 II 6 du Code général de la propriété des personnes publiques). Depuis la création du Parc naturel marin d’Iroise, le conseil de gestion a été saisi plusieurs fois. Parmi les décisions rendues dans les dernières années, nous pouvons citer l’avis défavorable à la demande de restructuration des activités porcines et laitières d’exploitation agricole GAEC de KERASCOT localisées à Plouarzel, donc hors du périmètre du parc. Cet avis était donné en considérant le projet de restructuration d’élevage porcin et bovin qui pouvait impacter le milieu marin par l’influence du bassin-versant³⁴⁹. Un autre avis intéressant est celui du conseil de gestion du 16 septembre 2022 qui donna un avis favorable à la demande de dérogation à l’interdiction d’épandre dans les 500m autour d’une zone conchylicole. L’avis favorable a cependant été complété par deux prescriptions : i) que les mesures techniques

³⁴⁷ *In situ* : « Article R181-27 Lorsque la demande d’autorisation environnementale porte sur un projet d’activité susceptible d’altérer de façon notable le milieu marin d’un Parc naturel marin, le préfet saisit pour avis conforme l’Office français de la biodiversité ou, sur délégation, son conseil de gestion, en application du dernier alinéa de l’article L. 334-5 ».

³⁴⁸ *In situ* : « Article R334-33 [...] 6° Il se prononce sur les demandes d’autorisations d’activités mentionnées au quatrième alinéa de l’article L. 334-5, dans les conditions fixées par cet alinéa, à l’exclusion de celles concernant des projets relevant du I de l’article L. 121-8 ou de l’article L. 121-8-1 ».

³⁴⁹ Délibération n°2021-014 du conseil de gestion 9 mars 2021.

(talus, bandes enherbées...) soient réalisées avant que l'autorisation d'épandre ne soit délivrée et ii) que les talus soient végétalisés avant la délivrance de l'autorisation d'épandage³⁵⁰.

Si l'avis conforme ou l'avis simple du conseil de gestion du Parc naturel marin demeure une forme de contrôle sur les activités développées dans le périmètre et aux alentours du parc, cet outil se limite à l'interdiction des activités susceptibles d'impacter le milieu marin. En conclusion, le conseil de gestion ne peut être mobilisé pour réglementer les activités autorisées comme la plaisance, et ainsi donner un avis.

II – Un pouvoir subordonné à la Préfecture Maritime

95. Annonce du plan. Nous avons vu que dans les deux catégories d'aires marines protégées (Parc national et Parc naturel marin) les gestionnaires ne détiennent pas forcément les instruments de régulation des activités en mer. Si les parcs nationaux sont plus indépendants pour prévoir les réglementations dans les cœurs des parcs, ils ne peuvent cependant pas tout réglementer à partir de la charte (A). Concernant les parcs naturels marins, la relation de dépendance entre les directeurs et les préfets maritimes est encore plus étroite (B).

A – La transposition de la charte par un arrêté préfectoral

96. Les limites substantielles de la charte du parc national. « *Il est impossible de gouverner qu'avec la charte* »³⁵¹. Ce témoignage d'un agent du Parc national de Port-Cros souligne les difficultés quotidiennes rencontrées par les gestionnaires. Si la charte du parc reste un outil indispensable aux gestionnaires pour établir les objectifs, orientations et mesures de mise en œuvre de façon générale, comme nous l'avons vu, la charte est fondée sur le volontariat des communes adhérentes. En ce qui concerne les zones d'adhésion du parc, elles se restreignent à transposer les règles prévues dans le décret de création du parc. Il n'y a donc pas de place pour la délibération en vue de nouvelles interventions. Ainsi, les gestionnaires doivent demander, si nécessaire, l'intervention du préfet maritime pour réglementer toute autre activité développée en mer qui ne soit pas déjà interdite par le décret de création. Lorsque le décret prévoit, par exemple, l'interdiction de la pêche dans les cœurs du parc, la charte ne pourrait que préciser les détails de cette interdiction. Si le décret ne mentionne pas de règle

³⁵⁰ Délibération n°2022-07 du conseil de gestion 16 septembre 2022.

³⁵¹ Extrait d'un des entretiens réalisés avec les acteurs du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et le 09 août 2021.

relative à la plongée ou à la planche à voile, la charte ne pourrait être utilisée à cette fin. Ainsi, en cas de besoin, les gestionnaires devront solliciter le préfet maritime, eu égard à ses compétences, pour rendre un arrêté préfectoral.

97. L'exemple du Parc national des Calanques. Le décret de création du Parc national des Calanques³⁵² prévoit dans le I de l'article 25 que le conseil d'administration propose aux autorités administratives compétentes un régime particulier pour le mouillage. Ainsi lorsque la charte du Parc national des Calanques ne prévoit aucune modalité d'application de cet article, l'arrêté préfectoral n° 158 / 2013 du Préfet maritime de la Méditerranée³⁵³ vient installer un régime spécial de mouillage au Cap Morgiou. L'article 1^{er} de cet arrêté prévoit, notamment, l'interdiction de mouillage et de la plongée sous-marine dans un cercle de 300 mètres de rayon centré sur la pointe de La Voile, ainsi que l'interdiction d'accès à la grotte Henri Cosquer. Un second exemple allant dans le même sens est l'arrêté interpréfectoral du 2 août 2004, modifié par l'arrêté préfectoral n°2014311-008, portant sur le règlement de police de la zone de mouillage et d'équipements légers dans la calanque de Port Miou. Encore une fois, les autorités compétentes sont réquisitionnées pour implémenter un régime spécial de mouillage dans une zone spécifique du Parc national des Calanques.

98. Une action conditionnée. Si les gestionnaires des parcs nationaux ont une plus grande liberté d'agir dans les cœurs des parcs³⁵⁴ en matière de réglementation des activités de plaisance - selon les différents degrés d'autonomie entre terre et mer - l'action des gestionnaires demeure conditionnée à une action du préfet. Ce dernier intervient pour réglementer les activités non prévues par le décret de création du parc ou pour celles pour lesquelles la charte ne prévoit pas de modalités d'application spécifiques. Bien que les décrets de création des parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques prévoient une légère marge de manœuvre pour les gestionnaires en ce qui concerne la réglementation des activités sportives et de loisirs dans les milieux naturels, cette possibilité ne semble pas encore être exploitée³⁵⁵. En revanche, la relation actuelle entre les gestionnaires du parc et le préfet maritime n'a jamais été aussi bonne, comme le soulève l'un des agents du Parc national de Port-Cros. Leur travail se déroule de manière très coopérative, selon lui, et cela permet des avancées dans la gestion

³⁵² Décret n° 2012-507 du 18 avril 2012 créant le Parc national des Calanques. *JORF* n°0093 du 19 avril 2012.

³⁵³ Arrêté préfectoral n° 158 / 2013 du 07 août 2013 portant création de zones réglementées dans les parages du Cap Morgiou au droit du littoral de la commune de Marseille.

³⁵⁴ Article L331-10 du Code de l'environnement.

³⁵⁵ Nous n'avons pas identifié au sein de ces deux parcs l'exercice du pouvoir d'autorisation des activités de loisir dans le milieu marin par les directeurs des parcs. Informations valables au 29 mars 2024.

du parc³⁵⁶. Ils travaillent pour transposer en arrêté préfectoral les actions nécessaires envisagées par la charte. Finalement, la subordination existante entre les gestionnaires de parcs nationaux et les préfets maritimes ne signifie pas nécessairement une mauvaise relation entre ces différentes autorités habilitées, ni une concurrence des compétences.

B – Une étroite relation de dépendance entre les gestionnaires des parcs naturels marins et les préfetures maritimes

99. Une subordination prévue par loi. Dès la création des parcs naturels marins par la Loi n°2006-436 du 14 avril 2006, le système de gouvernance prévu lie directement les gestionnaires aux autorités étatiques. Cette relation de subordination en matière de réglementation résulte de l'objectif même de création des parcs naturel marins : « *contribuer à la connaissance du patrimoine marin ainsi qu'à la protection et au développement durable du milieu marin* »³⁵⁷ en associant l'État, les collectivités territoriales et les organismes liés à la gestion du parc naturel marin³⁵⁸. Ainsi, comme nous l'avons souligné dans le chapitre qui précède, lorsque les parcs naturels marins sont créés dans le domaine maritime, toutes les mesures en mer non prévues par le décret de création et par conséquent prévues dans les plans de gestion doivent être arrêtées par le préfet maritime³⁵⁹. Plus précisément, l'article R334-33 du Code de l'environnement établit notamment que « *le conseil de gestion peut également proposer aux autorités de l'État compétentes en mer toute mesure nécessaire à la protection et à la gestion durable du Parc naturel marin, notamment en matière d'occupation du domaine public maritime, d'utilisation des eaux, de pêche, de circulation, de loisir, d'utilisation des ondes, de mouillage des navires* ». Dans ce cas, nous observons la construction d'une relation de dépendance entre les gestionnaires et la préfecture maritime. En conséquence, et sans aucunement remettre en cause l'importance et l'utilité du plan de gestion des parcs naturels marin, nous ne pouvons que constater que si les plans de gestion des parcs naturels marins ne sont révisés que tous les quinze ans, la marge de manœuvre des gestionnaires est par exemple plus restreinte que celle des directeurs des parcs nationaux. Cela tire son origine de l'impossibilité du gestionnaire d'émettre directement une mesure contraignante qui lui semble nécessaire. *In fine*, une fois que les objectifs du parc naturel marin sont listés par le décret de création et les orientations sont posées dans le plan de gestion, les gestionnaires sont contraints

³⁵⁶ Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant les entretiens réalisés avec les acteurs du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et le 09 août 2021.

³⁵⁷ Article L334-3 du Code de l'environnement.

³⁵⁸ Article L334-5 du Code de l'environnement.

³⁵⁹ Article L334-5 du Code de l'environnement.

d'établir au sein du conseil de gestion les propositions en matière d'activités en mer qui semblent importantes pour la bonne gestion du parc naturel marin et soumettre à la volonté du préfet maritime.

100. L'exemple du Parc naturel marin d'Iroise. Depuis la création du Parc naturel marin d'Iroise en 2007³⁶⁰, tel qu'il est prévu dans le décret de création, « *L'État, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du Parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, dans le respect des orientations de gestion (...) [du] Développement raisonné des activités touristiques, nautiques et de loisirs, compatibles avec la protection des écosystèmes marins* »³⁶¹. En conséquence, le plan de gestion du parc vise notamment à encourager des pratiques nautiques en harmonie avec l'espace marin. Parmi les objectifs de gestion prévus par le plan de gestion, nous pouvons notamment évoquer le fait d'« *inciter à des pratiques et usages nautiques et de loisir en cohérence avec la fragilité des écosystèmes* ». Cet objectif prévoit un niveau d'exigence tel que « *ces pratiques nautiques et fréquentations induisent en particulier : des impacts directs sur les herbiers par ragage des chaînes pour les mouillages fixes ou par arrachage par les ancres lors de mouillages forains, du dérangement pour la faune avec des conséquences majeures en particulier sur les zones de nidification ou de reposoir* »³⁶². Ainsi, les mesures réglementaires et d'encadrement listées par le plan de gestion ont comme objectif la limitation ponctuelle des mouillages forains et débarquement sur estran et la restriction d'accès pour embarcations motorisées à fort impact et à pratiques à risques. Actuellement par exemple, à partir de l'arrêté n° 2014/32 du Préfet Maritime de l'Atlantique³⁶³, les pratiques des véhicules nautiques à moteur et notamment le mouillage sont interdits dans l'archipel de Molène au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Cette mesure contribue à l'objectif précité du plan de gestion et était à l'origine de « *la délibération du conseil de gestion du Parc naturel marin d'Iroise du 24 janvier 2014* » tel que souligné par le Préfet Maritime dans la rédaction de l'arrêté.

³⁶⁰ Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise. *JORF* n°228 du 2 octobre 2007.

³⁶¹ Article 6 du Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007 portant création du Parc naturel marin d'Iroise. *JORF* n°228 du 2 octobre 2007.

³⁶² Plan de gestion 2010-2025 : Les finalités de gestion. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/plan-de-gestion>.

³⁶³ Arrêté n° 2014/32 du 10 juin 2014 (version consolidée au 13 décembre 2019) de la Préfecture Maritime de l'Atlantique, portant interdiction de la pratique des véhicules nautiques à moteur dans l'archipel de Molène au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/atlantique/arretes/1fa561cf90cef71299149c26c197834e.pdf>

Cela est seulement un exemple de la relation étroite existante entre les gestionnaires des parcs naturels marins et les préfetures maritimes. Si leur pouvoir en matière de réglementation ne permet pas de prendre des décisions de façon unilatérale, les gestionnaires demeurent les acteurs les plus compétents en matière de connaissance de l'état écologique et de la réalité sur leur terrain de travail. Bien qu'ils soient force de proposition des nouvelles mesures pouvant réaliser les objectifs du plan de gestion, la prise d'action en matière de régulation reste dévolue au préfet maritime.

101. Conclusion du chapitre. Nous avons observé d'une part, un système de régulation des espaces marins, caractérisé par sa sectorisation et par de multiples conflits d'usage en mer, en raison des intérêts économiques divergents qui convergent sur les espaces marins. De plus, ce système est marqué par une démultiplication en mille-feuilles de normes et une approche selon les destinataires de ces normes, en fonction de leurs statuts respectifs. D'autre part, nous avons observé un système de régulation hétérogène, en raison des caractéristiques et spécificités physiques du milieu marin et de la diversité des autorités compétentes pour intervenir sur ces espaces. Le droit français demeure influencé, sur ces aspects, par le droit international de l'environnement au cours des dernières décennies. Le cadre juridique des aires marines protégées a donc été développé dans ce contexte complexe, mais aussi à partir d'une vision d'assimilation des aires protégées terrestres vers les aires protégées marines, sans nécessairement prendre en compte les particularités des écosystèmes marins.

Ces particularités propres aux aires marines protégées se manifestent également dans la gestion complexe de ces espaces, ainsi que dans la répartition des compétences juridiques entre les autorités habilitées. D'une part, nous avons constaté que le maire dispose d'un pouvoir de régulation de certaines activités de plaisance, dans les limites de la police spéciale de baignade et d'activités nautiques. D'autre part, nous avons relevé que les autorités compétentes en matière de régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées sont principalement les préfets maritimes et les gestionnaires des aires marines protégées au sens large du terme. Cependant, tandis que les compétences du préfet maritime sont clairement définies par la législation en vigueur, le rôle des gestionnaires demeure moins important en matière de régulation. Nous avons constaté une forte dépendance entre les gestionnaires et le préfet maritime, au bénéfice de ce dernier, alors que les premiers semblent plus proches de la « réalité » territoriale. Finalement, nous avons observé un manque de précision sur la possibilité de mobilisation des pouvoirs de police administrative du préfet maritime pour réguler directement la fréquentation de plaisance.

Chapitre 2

LES LIMITES ISSUES D'UNE CONFIANCE RECIPROQUE RELATIVE ENTRE AUTORITES HABILITEES ET ACTEURS CONCERNES

102. Annonce du plan. Les autorités habilitées à réguler la fréquentation de plaisance entretiennent avec les acteurs locaux des liens plus ou moins conflictuels, empathiques, éclairés. Ces liens sont activés par des procédures de participation en principe juridique, fondé sur des règles préétablies par le législateur et contenu principalement dans le Code de l'environnement. Ces règles de participation semblent elles aussi présenter des limites quant à la qualité de la relation entre les parties prenantes. Dans un premier temps, nous observerons donc le choix opéré par les autorités habilitées dans les modalités de mobilisations des acteurs concernés lors de la prise de décision et apprécierons leurs conséquences (Section 1). Ces dites modalités méritent d'être évoquées pour mettre en évidence les contraintes inhérentes aux règles et outils juridiques permettant la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Dans un second temps, nous explorerons ces processus participatifs au prisme de défis que doivent relever ces processus de prise de décision : la perception et l'acceptabilité des autorités par les acteurs locaux concernés par le processus décisionnel (Section 2).

SECTION 1 - LES LIMITES TENANT A LA MOBILISATION DES ACTEURS CONCERNES DANS DES PROCESSUS DECISIONNELS

103. Le principe de participation du public dans les décisions en matière environnementale. Le principe de participation au processus décisionnel a été évoqué à plusieurs reprises en droit international. La première fois en 1972 par la Déclaration de Stockholm¹, lors de la Conférence d'Helsinki² en 1975, puis par la Charte mondiale de la nature³ en 1982, par la Déclaration de Rio en 1992, et enfin par la Convention d'Aarhus⁴ en

¹ Déclaration annoncée après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, du 5 au 16 juin 1972, Stockholm.

² Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki.

³ Le principe 23 de la Charte mondiale de la nature dispose que « toute personne, en conformité avec la législation de son pays, de participer, individuellement ou avec d'autres personnes, à l'élaboration des décisions qui concernent directement son environnement ». Charte mondiale de la nature, du 28 octobre 1982.

⁴ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

1998. Par ailleurs, en droit de l'Union européenne, les directives 2001/42/CE du 27 juin 2001⁵ et 2011/92/UE du 13 décembre 2011⁶ concernant l'évaluation des incidences de certains projets, plans et programmes sur l'environnement, ainsi comme le règlement 2021/783/UE⁷ établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat, sont venues renforcer l'importance du principe de participation en matière environnementale.

En France, le droit à la participation est pendant longtemps resté *ambigu*⁸. Si le principe de participation figurait déjà dans la loi Barnier du 2 février 1995⁹, il a dû faire l'objet de plusieurs précisions et renforcements au cours des dernières décennies afin d'être consacré en droit interne. D'abord, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité¹⁰ est venue modifier l'article L110-1 4° du Code de l'environnement en précisant la différence entre information et participation¹¹. Plus tard, la Charte de l'environnement a rendu possible la reconnaissance d'une valeur constitutionnelle au droit de la participation¹² et a permis de le transformer en droit subjectif procédural¹³. Finalement, l'ordonnance 2016-1060 du 3 octobre 2016¹⁴, postérieurement ratifiée par la loi 2018-148 du 2 mars 2018¹⁵, innove en matière de

⁵ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. *JOUE* L 197 du 21 juillet 2001.

⁶ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. *JOUE* L 26 du 28 janvier 2012.

⁷ Règlement 2021/783/UE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE), et abrogeant le règlement (UE) no 1293/2013. *JOUE* L du 17 mai 2021.

⁸ R. BRETT. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales : état des lieux et perspectives. *Droit et Ville*. 2017. p. 144

⁹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. *JORF* n° 29 du 3 février 1995.

¹⁰ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. *JORF* du 28 février 2002.

¹¹ *In situ* : Article 110-1 4°. Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

¹² J. BETAÏLLE. La motivation au service de la participation : l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation. *CRDF*. 2019, p. 31–41.

¹³ A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*. ed. 5, Paris : Presses Universitaires de France/ Humensis. 2021. p. 290. De plus, la Charte de l'environnement dispose dans l'article 7 que « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Par rapport à l'interprétation donnée à cet article par le Conseil d'État n° 2008 (CE, Ass, 3 oct. 2008, Commune d'Annecy), la Professeure A. VAN LANG critique la réserve attribuée au législateur pour préciser « les conditions et limites » dans lesquelles s'exercent le droit de participation fait en sorte que le pouvoir réglementaire soit exclu de ces matières. A. VAN LANG, *op. cit.* p. 290.

¹⁴ Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. *JORF* n° 0181 du 5 août 2016.

¹⁵ Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-

procédure de participation en dessinant, selon la Professeure A. VAN LANG « *une philosophie de la participation, impliquant en particulier la reconnaissance des droits au profit du public* »¹⁶. Ainsi, la participation « *est une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative* »¹⁷. Plus précisément, au regard de la Charte de l'environnement, la participation en matière environnementale « *porte sur l'élaboration des "décisions publiques" et pas seulement sur les "projets" ayant une incidence sur l'environnement* »¹⁸. Selon la Professeure A. VAN LANG, la terminologie « *toute personne* » utilisée par l'article L110-1 du Code de l'environnement amène à une application plus englobante, de sorte que les projets particuliers soumis à autorisations et enquête publique soient éligibles, tout comme « *les plans, programmes et diverses réglementations* »¹⁹. De plus, le Professeur L. FONBAUSTIER souligne que les textes constitutionnels sont très généreux sur l'obligation et l'intérêt de l'environnement dans la vie des citoyens. En cela, « *l'environnement est l'affaire de "chacun", de "tous" ou de "toute personne" (privé comme public, morale autant que physique), des "individus", de l'homme et des êtres humains* »²⁰. En somme, la participation permet aux groupes sociaux et aux individus d'intervenir dans les processus décisionnels. La participation du public est une forme de modernisation²¹ et de simplification²² du droit, puisqu'elle permet au public de mieux comprendre les termes juridiques, les principes, les objectifs, les obligations²³ ou même parfois l'intérêt général de certaines décisions. Le dialogue créé entre les décideurs et le public amène à la clarification de la « *tenue de la norme juridique* »²⁴.

104. Annonce du plan. De ce fait, au titre des décisions publiques ayant un effet sur l'environnement, il semble important d'explorer la manière dont le public est appelé à participer à la création ou au fonctionnement d'une aire marine protégée. En effet, le public est le premier destinataire des normes visant la régulation d'activités humaines dans ces

1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. *JORF* n° 0052 du 3 mars 2018.

¹⁶ A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 290.

¹⁷ M. PRIEUR. Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation, *Revue Juridique de l'Environnement*. 1988, p. 398.

¹⁸ A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 291.

¹⁹ A. VAN LANG, *Ibid.*, p. 292.

²⁰ L. FONBAUSTIER. Manuel de droit de l'environnement. Paris : PUF, 2020, p. 239.

²¹ S. CAUDAL. Quels instruments juridiques pour la modernisation. In : I. DOUSSAN. *Les futurs du droit de l'environnement*. Bruxelles : Bruylant. 2016, p. 119-134.

²² A. POMADE. La simplification du droit de l'environnement et l'environnement du droit. In : I. DOUSSAN, *Les futurs du droit de l'environnement*. Bruxelles : Bruylant. 2016, p. 327-341.

²³ A. POMADE, *Ibid.*

²⁴ A. POMADE, *Ibid.*, p. 331.

espaces, et s'avère également être un fervent défenseur de la protection de la biodiversité en ces espaces²⁵. En gardant à l'esprit que la Préfecture Maritime détient le rôle de décideur majeur en mer, nous verrons que le préfet maritime ne sollicite pas systématiquement ni fréquemment le public pour l'éclairer dans sa prise de décision (§ 1). De plus, si la palette d'outils de participation du public à disposition des gestionnaires des aires marines protégées semble mince pour permettre une participation ou une contribution à la gouvernance du site, nous verrons que cela n'entrave pas pour autant une participation du public. Toutefois, cette participation pourrait être qualifiée de biaisée par certaines limitations tenant aux participants (§ 2).

§ 1 LA FAIBLE SOLLICITATION DES ACTEURS CONCERNES PAR LA PREFECTURE MARITIME

105. Annonce du plan. En tant que dépositaire de l'autorité de l'État²⁶, le préfet maritime « anime et coordonne » l'action de l'État en mer²⁷. En sa qualité de représentant administratif en mer, il prend des décisions soumises au principe de participation, conformément à l'article L120-1 du Code de l'environnement. Le préfet dispose d'un ensemble d'outils ou d'opportunités pour convier les acteurs locaux à s'exprimer pour l'éclairer dans sa décision. L'ensemble de ces outils participe à l'élaboration d'actes administratifs ne seront pas pris en compte dans notre développement. Seuls ceux présentant un intérêt pour notre démonstration et notre sujet seront envisagés²⁸. En revanche, il conviendra d'explorer les mécanismes ou les outils mobilisables ou mobilisés par les autorités habilitées afin d'apprécier si et dans quelle mesure ils concourent réellement à la mobilisation ou participation du public concerné (I). Parce que ces procédures visent à élaborer une normativité toujours plus démocratique, il est intéressant de se questionner sur l'acceptabilité sociale de la norme ainsi produite sur le fondement de ces mécanismes participatifs. La diversité d'acteurs présents dans les aires marines protégées est-elle bien représentée, ou à tout le moins peut-elle s'exprimer, dans ces

²⁵ J.-C. NGUINGUIRI. Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo. *Bulletin de l'APAD*, 26, 2003.

²⁶ Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, *JORF* 7 février 2004.

²⁷ Article 2 du décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer, *JORF* 7 février 2004.

²⁸ Les formes de consultation et concertation telles que le référendum local et concertation préalable ne seront pas abordés au long de cette section. Pour plus d'information sur ces procédures de participation de la société civile, voir : Partie 2, Titre 1, Chapitre 2 « La relecture des procédures de participation de la société civile au prisme d'une gouvernance renouvelée ».

processus de participation ? A bien y regarder, il semblerait que toute réponse affirmative doive être nuancée (II).

I - Une faible sollicitation malgré les différents mécanismes de participation du public

106. On peut distinguer les mécanismes de participation du public en deux catégories : la consultation²⁹ (A) et la concertation³⁰ (B). Il est important de les distinguer dans le cadre de notre analyse car elles présentent à la fois un degré d'implication différent du public, une temporalité différente (i.e. moment de la mise en place du processus participatif), et une prise en compte différente de l'avis³¹ du « *public concerné* »³².

²⁹ A. VAN LANG, *op. cit.* ; C. ROGER-LACAN. L'enquête publique aujourd'hui. In : CE. *La démocratie environnementale*, 2012. ; J. BETAILLE. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement. Th., 2012. H. BELRHAL-BERNARD. La pratique des consultations sur Internet par l'administration. *Revue française d'administration publique*. 2011, p. 181-192. A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. L.G.D.J., 2010. ; Y JEGOUZO. L'enquête publique en débat. In : *Études offertes aux professeur René Hostiou*. Litec, 2008 ; M. SABLAYROLLES. La participation du public après la loi du 27 février 2002. Quelques pas en avant... et en arrière. *Études foncières*. 2002, p. 20. ; R. HOSTIOU. Démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement. *Revue Juridique de l'Environnement*. 1986, p. 5-13.

³⁰ R. BRETT. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales, Th., 2015. ; J. CHEVALLIER. Le débat public en question. In : *Mélange en honneur de Michel PRIEUR*, Pour un droit commun de l'environnement. Dalloz, 2007, p. 489. ; M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. La Découverte. 2007. ; R. ROMI. Le débat public dans le droit positif. In : M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREUIL et R. LEFEBVRE. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte. 2007. p. 57-66.

³¹ Madame A. CHEVREL relève que selon l'articulation des procédures, « *le degré de pouvoir consenti aux citoyen sera plus ou moins grand* ». A. CHEVREL, In : V. PIRONON, A. VAN LANG, F. COLLART DUTILLEUL. *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*. Institut Universitaire Varenne, 2018. p. 562. En réalité, ce degré est aussi différent selon le type de procédure mobilisée comme nous verrons au long de cette section. Pour plus d'information sur l'échelle des niveaux de participation du public aux processus décisionnels, voir : S. ARNSTEINS. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*. 1969, p. 216-224.

³² Article 2. 5 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998. *In situ* : « L'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ». De plus, le terme « public » doit être entendu comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales [...] et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Article 2.4 de la convention précitée.

A – La consultation publique

107. Idéologie de la consultation publique dans les aires marines protégées. La consultation publique prend place idéalement en amont³³ de la prise de décision³⁴. La consultation permet principalement la transmission d'information du public vers les autorités publiques³⁵ de manière verticale et ascendante³⁶. Il s'agit avant tout de « *recueillir auprès* » du public des informations³⁷. L'enquête publique est un exemple de procédure de consultation en amont. D'un côté, elle envisage d'informer le public sur un *plan, programme*³⁸ ou *projet*³⁹ en particulier. D'un autre côté, elle vise à recueillir l'avis du public afin, éventuellement, de le prendre en considération avant la prise de décision.

108. Les procédures de consultation publique dans les aires marines protégées. Le Code de l'environnement vient préciser quatre instruments de consultation du public. Premièrement, nous avons l'enquête publique visée aux articles L123-1 et suivants du Code de l'environnement. Il s'agit d'une procédure de consultation souvent mobilisée par l'administration, notamment en cas « *d'effets prévisibles d'un projet sur l'environnement* »⁴⁰.

³³ Il faut souligner qu'il n'y a pas de précision en droit positif sur le moment en amont de la participation. Monsieur R. BRETT note que « *le droit positif demeure imprécis et laisse aux pouvoirs publics une marge d'appréciation étendue en ce qui concerne sa détermination* » (R. BRETT, *op. cit.*, p. 149). Ainsi, nous considérons qu'une participation en amont au processus décisionnel est cela mise en place avant la prise de décision. Néanmoins, la doctrine est mitigée sur ce point, puisque les articles 6 et 7 de la Convention d'Arhus préconisent que la participation doit être organisée au début de la procédure, lorsque les projets, plans, programmes puissent être encore changer ou même annuler. Dans ce sens, J. BETAÏLLE souligne que pour que la consultation puisse être prise en compte, elle devrait « *débuter au début du processus décisionnel* » (J. BETAÏLLE Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne [...], *op. cit.*, p. 398). Cependant, la Professeure A. VAN LANG et le Professeur Y. JEGOUZO classent les procédures de consultation comme en aval de processus décisionnel. (A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 299 et Y. JEGOUZO, *op. cit.*, p. 280). Toutefois, certains types de procédures de consultation, notamment l'enquête publique vie électronique, peuvent avoir lieu après le dépôt de la demande d'autorisation ou de la décision et ont par objective avoir l'avis du public avant l'exécution du projet (Article R123-2 du Code de l'environnement).

³⁴ Article L123-1-A du Code de l'environnement. *In situ* : « Le chapitre III s'applique à la participation du public : pour les projets mentionnés à l'article L. 122-1, après le dépôt de la demande d'autorisation ; - pour les plans et programme mentionnés à l'article L. 122-4, avant la phase finale de leur adoption ou de leur approbation ; à d'autres décisions qui ont une incidence sur l'environnement ».

³⁵ Sont comprises dans le terme « autorité publique » notamment les autorités de l'État, et de ses établissements publics, des autorités administratives indépendantes et aussi les autorités administratives décentralisées.

³⁶ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*, p. 152.

³⁷ A. POMADE, *Ibid.*, p. 153.

³⁸ Les termes plan et programme sont employés au sens de « 1° “Plans et programmes” : les plans, schémas, programmes et autres documents de planification élaborés ou adoptés par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics en dépendant, ainsi que leur modification, dès lors qu'ils sont prévus par des dispositions législatives ou réglementaires, y compris ceux cofinancés par l'Union européenne ».

³⁹ Le terme projet est employé autant que « 1° Projet : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ». Article L122-1 du Code de l'environnement.

⁴⁰ CEREMA. L'enquête publique prévue par le Code de l'environnement (enquête publique « environnementale »). 2020, p. 2.

En matière environnementale⁴¹, l'enquête publique « *a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration de décisions susceptibles d'affecter l'environnement* »⁴². Cette procédure pourrait être mobilisée en cas de risque d'incidence environnementale des projets et documents de planification d'un espace. Ainsi, nous pouvons lister (i) les projets de création d'un parc national (pour ce qui nous intéresse, ceux comportant une partie maritime)⁴³ ou d'un Parc naturel marin, (ii) les projets de charte d'un parc national (pour ce qui nous intéresse, ceux comportant une partie maritime) ou d'un parc naturel régional, (iii) les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection, font l'objet d'une enquête publique⁴⁴ (article L123-2 du Code de l'environnement). Par exemple, la création du Parc naturel marin d'Iroise a été soumise à une enquête publique réalisée sous l'autorité du Préfet Maritime de l'Atlantique et du Préfet du Finistère. Ainsi, en 2006 les acteurs des communes littorales du projet de Parc (de Porspoder à Douarnenez) et dans les communes insulaires (Ouessant, Sein, Molène) ont été consultés sur le projet⁴⁵.

Deuxièmement, nous avons la consultation par voie électronique, visée à l'article L123-19 du Code de l'environnement. Cette forme de consultation est prévue pour les plans, programmes et projets pour lesquels l'enquête publique n'est pas requise et se déroule en aval, c'est-à-dire, à un stade plus avancé de l'élaboration du projet ou du document. Ce type de procédure de consultation peut être mobilisée avant l'adoption d'une réglementation de mouillage au sein d'une aire marine protégée ou avant l'approbation d'un document de gestion d'une aire marine protégée. À titre d'exemple, la plus récente consultation par voie électronique sur la thématique a eu lieu du jeudi 22 juin au jeudi 13 juillet 2023 concernant le projet d'arrêté du préfet maritime de la Méditerranée réglementant la navigation et le mouillage aux abords de l'île Lavezzi, des îlots de Ratino, Porraccia et Perduto dans la réserve

⁴¹ L'enquête publique est aussi prévue par le Code de l'expropriation en cas d'utilité publique et par le Code des relations entre le public et l'administration.

⁴² CEREMA, *op. cit.*, p. 2.

⁴³ Article L334-1, 1° du Code de l'environnement.

⁴⁴ Sont encore soumis à l'enquête publique tous les projets de travaux, d'ouvrages ou aménagements soumis à évaluation environnementale ; les documents de planification soumis à évaluation environnementale et pour lesquels une enquête publique « environnementale » est requise et les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumis par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique environnementale.

⁴⁵ Une synthèse des documents de travail et du rapport de la commission de l'enquête publique a été produite par la préfecture maritime de l'Atlantique et la préfecture du Finistère. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948f182464636e7?view=book&rel=0&enablejsapi=1&version=3&playerapiid=ytplayer&page=1>. Accès 02 avril 2024.

naturelle des Bouches de Bonifacio⁴⁶. Nous soulignerons cependant que la préfecture maritime n'a reçu aucune contribution à l'occasion de cette consultation⁴⁷.

Troisièmement, le Code de l'environnement prévoit également une disposition particulière à l'article L123-19-1 qui définit les modalités de participation du public pour les décisions des autorités publiques ayant un impact sur l'environnement, mais qui ne sont pas soumises à une procédure spécifique de participation du public. Cette disposition élargit le champ d'application de la participation du public sur deux axes, comme le souligne la Professeure A. VAN LANG⁴⁸. D'une part, elle inclut les règlements et les décisions autres qu'individuelles, comme les déclarations d'utilité publique. D'autre part, elle élargit le spectre des autorités habilitées à solliciter cette modalité de participation⁴⁹. Ainsi, les autorités publiques, qu'elles soient de l'État, de ses établissements publics, ou des autorités administratives indépendantes et décentralisées, doivent solliciter la participation du public lorsque le projet ou le document envisagé a un impact direct et significatif sur l'environnement⁵⁰. Cette procédure de participation qui vise une consultation directe du public⁵¹ est applicable ainsi à certains projets et plans, notamment ceux exemptés d'enquête publique ou pour lesquels une enquête publique n'est pas requise. Dans ce cas, le dossier soumis à cette procédure est disponible en ligne et sur demande en version papier dans certaines administrations et mairies⁵². Des avis sont publiés pour informer le public de l'ouverture de la participation électronique. Les observations du public doivent être soumises dans un délai minimum de trente jours à compter du début de la période de participation électronique et doivent être intégrées dans la synthèse des observations et des propositions élaborée par l'autorité compétente. Bien que cette dernière ne soit pas tenue de suivre l'opinion majoritaire exprimée lors de la consultation, elle devrait justifier sa décision en réponse aux observations du public.

⁴⁶ Consultation sur le « projet d'arrêté du préfet maritime de la Méditerranée réglementant la navigation et le mouillage aux abords de l'île Lavezzi, des îlots de Ratino, Porraccia et Perduto dans la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio ». La synthèse des observations est disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-projet-d-arrete-rnbb>. Accès 31 mars 2024.

⁴⁷ Consultation sur le « projet d'arrêté du préfet maritime de la Méditerranée réglementant la navigation et le mouillage aux abords de l'île Lavezzi, des îlots de Ratino, Porraccia et Perduto dans la réserve naturelle des Bouches de Bonifacio ». La synthèse des observations est disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-projet-d-arrete-rnbb>. Accès 31 mars 2024.

⁴⁸ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁴⁹ A. VAN LANG, *Ibid.*

⁵⁰ Article L123-19-1-I du Code de l'environnement.

⁵¹ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁵² Article L123-19-1 du Code de l'environnement.

Quatrième et dernièrement, au titre des procédures de consultation, on citera également le référendum local⁵³ contenu aux articles L123-20 et suivants du Code de l'environnement. Le référendum local permet à l'exécutif de la collectivité territoriale de proposer une participation aux électeurs de cette collectivité en cas d'un projet d'acte relevant des attributions, telle que la création d'une nouvelle police municipale. Cependant, il est important de noter qu'à notre connaissance, cette forme de consultation n'a pas encore été mobilisée pour les questions liées à la fréquentation de plaisance.

109. Les avantages d'un recours à la consultation par voie électronique par le préfet maritime. Si nous regardons plus précisément les compétences du préfet maritime et les décisions soumises à la participation du public au sein des aires marines protégées, autres que leurs créations et leurs documents de gestions, nous nous rendons compte que ce dernier recourt davantage à la procédure de consultation du public par voie électronique. Cette démarche vient illustrer la tendance à la substitution des procédures établies sous un format « présentiel » au profit de procédures dématérialisées⁵⁴, et à une préférence marquée par les autorités⁵⁵. Depuis 2020, le Préfet Maritime de la Méditerranée a déjà réalisé seize consultations par voie électronique et le Préfet Maritime de l'Atlantique en a réalisé trois⁵⁶. Cependant, jusqu'à présent, aucune n'a été réalisée à des fins de réglementation au sein du Parc national de Port-Cros, ni au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Les avantages à utiliser l'outil numérique pour faire participer le public à la prise de décision sont divers. Monsieur R. BRETT en désigne trois principaux⁵⁷. D'abord, il souligne l'augmentation du nombre de personnes qui pourront s'exprimer en raison d'une quasi totale abolition des contraintes spatio-temporelles. Ensuite, il souligne l'effet vertueux de libération de la parole pour ceux qui pourraient se sentir « mal à l'aise » à s'exprimer en public ou ceux qui ne pourraient pas être physiquement présents le jour de la discussion. Enfin, le troisième avantage selon lui

⁵³ Le référendum local sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a été institué par l'ordonnance 2016-488 du 21 avril 2016 et est décrit dans les articles L123-20 et suivants du Code de l'environnement.

⁵⁴ A. VAN LANG, *op. cit.*, p. 305.

⁵⁵ R. BRETT, *op. cit.*

⁵⁶ Information valable pour le 02 avril 2024. Les consultations réalisées sont disponibles [en ligne] pour la préfecture maritime de l'Atlantique consulter <https://www.premar-atlantique.gouv.fr/pages/consultations-publiques>. Pour la préfecture maritime de la Méditerranée, consulter <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/pages/synthese-des-consultations>.

⁵⁷ Monsieur R. BRETT souligne que le montant dépensé pour la réalisation des débats publics était en moyenne de l'ordre d'un million d'euros en 2007 mais que à plusieurs reprises les débats publics ont dépassé ce montant. R. BRETT, *op. cit.*, p. 104.

serait le critère financier, puisque la mise en œuvre d'un débat public ou d'une enquête demande beaucoup d'argent public.

110. Les limites de la procédure de consultation par voie électronique. Prenant quelque peu le contrepied du positionnement de Monsieur R. BRETT, un premier constat statistique met en exergue une première limite pouvant résulter de l'inégalité d'accès au numérique qui crée un biais de sélection. La procédure par voie électronique semble présenter des faiblesses, si l'on relève que l'accès au numérique par la population n'est pas égal. En effet, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), une personne sur six est en situation d'illectronisme⁵⁸. Cela représentait 17 % de la population française en 2020⁵⁹. Par ailleurs, quand bien même la fibre numérique est mise à disposition, encore faut-il que des appareils soient effectivement connectés et que les connaissances techniques pour s'en servir correctement soient assimilées par les utilisateurs. Une deuxième limite est liée à un manque de communication sur l'ouverture de l'enquête par voie électronique. Si nous partons du principe que l'utilisateur dispose d'un accès internet et des connaissances pour se servir d'un ordinateur, il doit consulter le site web de l'autorité publique pour être informé des projets, plans ou programmes soumis à l'enquête publique par voie électronique. Nous pouvons nous poser la question du nombre de citoyens qui cherchent périodiquement ou régulièrement les procédures de participation du public actives. Enfin, une troisième limite à la participation par voie électronique s'observe dans un manque de dialogue entre les participants et les autorités publiques. Jusqu'à présent, aucune disposition juridique n'oblige l'administration publique à répondre directement et individuellement aux contributions émises par les participants par voie électronique. Monsieur R. BRETT critique le fait que le décideur « *n'a qu'à rendre compte, dans leur globalité, des observations recueillies une fois le processus participatif clos. Il n'y a donc pas de dialogue effectif entre le public et l'administration, mais juxtaposition de deux monologues* »⁶⁰.

111. Premier exemple de l'effet aléatoire de la participation par voie électronique. Parmi les trois consultations lancées par voie électronique par le Préfet Maritime de l'Atlantique, l'une d'entre elles, restée accessible pendant 21 jours sur le site web de la

⁵⁸ Illectronisme ou illettrisme électronique est « l'état d'une personne qui ne maîtrise pas les compétences nécessaires à l'utilisation et à la création des ressources numériques. (On distingue dans l'illectronisme les lacunes liées à l'utilisation des outils numériques [ordinateurs, téléphones intelligents, etc.] et celles liées à l'usage des contenus disponibles sur Internet [remplir un formulaire en ligne, acheter sur un site Web, etc.] »). Dictionnaire Larousse.

⁵⁹ Voir INSEE disponible [en ligne] <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4986976#consulter>. Accès 02 avril 2024.

⁶⁰ R. BRETT, *op. cit.*, p. 107.

préfecture maritime de l'Atlantique, n'a reçu aucune contribution de la part du public concerné⁶¹. Cela peut être interprété de trois manières différentes. Tout d'abord, nous pouvons croire que le public n'a pas jugé opportun de formuler des suggestions, contributions ou critiques parce que les documents d'objectifs des quatre sites Natura 2000 fournis pour informer le public entraient en conformité avec ses intérêts et n'avaient pas besoin de faire l'objet de changements. Ensuite, une deuxième interprétation possible résiderait dans le manque de communication autour de la mise en place de la procédure de participation. En cela donc, ce manque de transparence n'aurait pas permis au public de s'exprimer. Or, nous remarquerons que la communication est un élément jugé indispensable pour informer et convaincre⁶². Enfin, en troisième interprétation, nous pourrions estimer que le manque d'accès au numérique par le public concerné est suffisamment important pour ne pas lui permettre de participer. Nous prendrons également un autre exemple, plus nuancé à une échelle plus restreinte, sur la façade méditerranéenne. Parmi les douze consultations organisées par la préfecture maritime, deux n'ont reçu aucune contribution. Cela est surprenant, car l'une d'entre elles traitait d'un sujet controversé : le projet d'arrêté du Préfet maritime de la Méditerranée venant réglementer les activités maritimes sportives et de loisirs dans le périmètre du cœur marin du Parc national des Calanques⁶³.

112. Second exemple de l'effet aléatoire de la participation par voie électronique Un autre exemple peut être cité si l'on s'intéresse aux consultations réalisées par le Préfet maritime de la Méditerranée. La consultation relative au « *projet d'arrêté du préfet Maritime de la Méditerranée réglementant le mouillage et l'arrêt des navires de 24 mètres et plus au droit des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud, du port de commerce de Bastia à la pointe de La Chiappa* »⁶⁴ a recueilli 54 contributions caractérisées d'importance

⁶¹ Consultation sur l'« Approbation, par le préfet de Pyrénées-Atlantiques et le préfet maritime de l'atlantique, du document d'objectifs (DOCOB) des quatre sites Natura 2000 “mer et littoral” de la côte basque ». La synthèse des observations est disponible [en ligne] https://www.premar-atlantique.gouv.fr/uploads/ckeditor_storage/atlantique/DOCOB%20Corniche%20basque/Synth%C3%A8se%20Observations.pdf. Accès 26 mars 2024.

⁶² Madame M. DUFRASNE rappelle que « *le rôle principal de la communication dans le cadre de ces initiatives [citoyenne européenne] est de mobiliser, contester, se faire connaître et reconnaître : il s'agit de la visée stratégique et instrumentale de la communication, c'est-à-dire la communication comme moyen d'atteindre un but, soit pour faire référence à quelque chose (visée référentielle), soit pour modifier l'opinion ou le comportement d'autrui (visée persuasive)* ». Voir : M. DUFRASNE. Étudier la participation citoyenne européenne au travers des pratiques de l'Initiative Citoyenne Européenne. *Revue du GRASPE*. 2016, p. 56.

⁶³ La synthèse des observations est disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-projet-d-arrete-prefectoral-parc-national-des-calanques>. Accès 25 mars 2024.

⁶⁴ La synthèse des observations est disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-contributions-du-public-projet-d-arrete-est-corse>. Accès 25 mars 2024.

dans la synthèse des observations du public rendue le 04 octobre 2022. Au cours de cette synthèse, chacun des cinq points soulignés par le Préfet Maritime contribue à formuler une réponse générale et peu précise sur la thématique. Cette simplification des contributions traduit ce manque de dialogue entre les participants et l'autorité publique. Lorsque dans la synthèse l'autorité publique détaille ses réponses et met en exergue des liens avec d'autres discussions réalisées avec certains groupes organisés⁶⁵, elle encourage le dialogue et la participation du public. On peut donc regretter cette absence de document plus détaillé qui aurait permis au public un meilleur suivi du raisonnement du décideur dans sa compréhension des craintes, suggestions ou enjeux aperçus par les acteurs.

B – La concertation publique

113. Idéologie de la concertation publique. Le terme « concertation », du latin *concertatio*, est fréquemment utilisé pour désigner une prise de décision mutuelle. Bien que ce terme puisse parfois manquer de précision⁶⁶, la doctrine s'accorde sur l'objectif visant à surmonter les limites qui sont souvent associées à la procédure de consultation⁶⁷. Les procédures de concertation visent à entamer un dialogue entre le public et les décideurs et cela en amont de la prise de décision⁶⁸ ; elles cherchent à améliorer la participation du public⁶⁹. Ainsi, selon Madame. A. POMADE, la concertation constituerait le stade le plus avancé de la participation du public⁷⁰. Les procédures de concertation n'ont pas pour vocation de remplacer les procédures de consultation, mais sont combinées avec ces dernières⁷¹.

La concertation du public peut prendre place à différents moments, soit en amont de la prise de décision, soit en aval. Plus exactement, la participation peut s'opérer alors que le projet, plan ou programme est encore modifiable, afin d'en faire évoluer certains éléments de fond et discuter sa mise en œuvre et son contenu. Le débat public organisé suite au projet national de Parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine⁷² est un exemple de

⁶⁵ Notamment la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse et l'association *U Levante*.

⁶⁶ Voir A. POMADE. *La société civile et le droit de l'environnement* [...], *op. cit.*, p. 150.

⁶⁷ A. VAN LANG, *op. cit.* ; J. BETAILLE *La motivation au service de la participation* [...], *op. cit.* ; A. POMADE. *La société civile et le droit de l'environnement* [...], *op. cit.* ; J. CHEVALLIER, *op. cit.* ; M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, B. HÉRIARD-DUBREUIL, R. LEFEBVRE, *op. cit.*

⁶⁸ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁶⁹ A. POMADE souligne que le préambule de la Charte de la concertation de 1996 met en avant que la concertation cherche à améliorer qualitativement et quantitativement la participation du public dans la prise de décision. A. POMADE. *La société civile et le droit de l'environnement* [...], *op. cit.*, p. 151.

⁷⁰ A. POMADE, *Ibid.*

⁷¹ J.-F. STRUILLOU. *La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité. L'Actualité juridique. Droit administratif*. 2018, p.1392-1404.

⁷² Nous allons analyser certains détails de ce débat public au cours de ce paragraphe.

participation en amont. La participation peut également prendre place alors que le projet est validé, pour informer le public de sa mise en œuvre et recueillir leurs positionnements ; dans ce cas, seules des modifications mineures peuvent être apportées. Par exemple, la concertation préalable peut être mobilisée après le développement d'une évaluation environnementale d'un projet qui impacterait le milieu marin et ne révèle pas du champ de compétence de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)⁷³. Par exemple, le Parc naturel marin du Golfe de Lion a entamé une concertation préalable avec les acteurs locaux pour discuter le projet de création d'une zone de protection forte au sein du parc⁷⁴.

114. Les procédures de concertation du public. Deux procédures de concertation sont visées par le Code de l'environnement : le débat public et la concertation préalable.

Le débat public, envisagé aux articles L121-8 et suivants du Code de l'environnement a été conçu pour « *répondre aux critiques adressées à l'enquête publique* »⁷⁵ et faire remonter au plus tôt possible le débat vers le public. D'ailleurs, le débat public n'a pas vocation à remplacer les autres procédures de participation mais à être combiné à celles-ci⁷⁶. Le débat public est une procédure sélective⁷⁷. Les projets soumis au débat public sont d'ampleur nationale et nécessitent une grande mobilisation pour discuter à la fois de l'opportunité de réaliser le projet⁷⁸ ou encore des objectifs ciblés par l'autorité publique. L'article L121-8 I du Code de l'environnement dispose que « *tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État* » doivent être soumis au débat public à travers la saisine de la CNDP. La CNDP est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au respect de la participation du public en cas de débat public ou de concertation préalable⁷⁹. Cependant, les projets d'aménagement ou d'équipement qui n'excèdent pas certains seuils peuvent aussi faire l'objet d'une saisine de la CNDP si le maître d'ouvrage le considère comme important pour le développement du projet. Le débat public ne peut pas être organisé directement pour

⁷³ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁷⁴ Les détails sur la mise en place de procédure a été décrit dans le document « Mise en place de zones de protection forte. La démarche du Parc naturel marin du Golfe du Lion ». Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/00350294881bf44e5fef2>. Accès 02 avril 2024.

⁷⁵ A. VAN LANG, *op. cit.*, p.293.

⁷⁶ A. VAN LANG, *Ibid.*

⁷⁷ A. VAN LANG, *Ibid.*, p.295.

⁷⁸ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement 5...], *op. cit.*

⁷⁹ Article L123-1 du Code de l'environnement.

débattre de la gestion d'une aire marine protégée. Cependant, plusieurs débats publics ont été réalisés au cours des dernières années en raison de certains projets de parcs éoliens⁸⁰ à proximité ou dans le périmètre d'une ou de plusieurs aires marines protégées.

La concertation préalable, envisagée aux articles L121-15 et suivants du Code de l'environnement « porte sur les projets d'aménagement « locaux » ou ceux de « moindre importance » »⁸¹. D'une part, la concertation préalable peut être mise en place en cas de plans, programmes ou projets qui n'ont pas donné lieu à un débat public par une décision de la CNDP. D'autre part, cette procédure « concerne les projets, plans ou programmes soumis à évaluation environnementale soit de plein droit, soit à l'issue de la procédure dite de « cas par cas » et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP, ou n'étant pas soumis à une autre procédure participative en amont de l'enquête publique »⁸². L'initiative de la concertation préalable demeure de celle du maître d'ouvrage ou de celle de l'autorité en charge du plan, programme ou projet. Lorsque que le porteur du projet décide de ne pas saisir la CNDP pour organiser une concertation dite « volontaire », « l'autorité compétente de l'État pour autoriser l'opération peut imposer à ces personnes, par décision motivée, de mettre en œuvre la procédure »⁸³. Nous noterons également qu'une initiative citoyenne peut conduire à la mise en place d'une concertation préalable. Le public peut demander au préfet d'organiser une telle concertation dans deux cas concrets : i) « Les projets assujettis à une évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP, à condition qu'il s'agisse de projets réalisés sous maîtrise d'ouvrage publique et dont le montant des dépenses prévisionnelles est supérieur à 5 millions d'euros hors taxe, ou de projets privés bénéficiant de subventions publiques à l'investissement accordées sous forme d'aide financière nette au maître d'ouvrage dont le montant total est supérieur à ce même seuil »⁸⁴ et ; ii) « Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale et ne relevant pas du champ de compétence de la CNDP ». D'ailleurs, la Professeure A VAN LANG met l'accent sur la pratique de désignation d'un garant de la concertation développée durant la Grenelle 2⁸⁵. Cette pratique vise une plus grande impartialité car le garant est chargé de veiller au bon déroulement de la concertation et par conséquent, d'assurer une procédure de participation

⁸⁰ Notamment le projet de parc éoliens en mer des îles d'Yeu et de Noirmoutier, le projet de parc éoliens en baie de Saint-Brieuc, le projet de parc éoliens en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine et le projet d'éoliennes flottantes en Méditerranée.

⁸¹ J.-F. STRUILLLOU, *op. cit.*, p. 1396.

⁸² J.-F. STRUILLLOU, *Ibid.*, p. 1396.

⁸³ J.-F. STRUILLLOU, *Ibid.*, p. 1396.

⁸⁴ CEREMA, *op. cit.* p. 7.

⁸⁵ A. VAN LANG, *op. cit.*, p.296.

claire, discursive et objective. La concertation préalable pourrait être mobilisée par exemple, dans le cadre d'un projet local d'installation d'un parc éolien à proximité ou dans le périmètre d'une aire marine protégée, qui n'a pas fait objet d'un débat public institué par la CNDP. Une autre hypothèse consiste en la mise en place d'une concertation préalable après le classement d'une zone comme Natura 2000 pour développer le document de gestion de l'aire marine protégée, comme réalisé dans le cadre d'un site Natura 2000 sur l'île de Porquerolles entre 2005 et 2006⁸⁶.

115. Choix de la procédure de participation du public. La sélection de la procédure de participation ne relève pas du pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique. Elle dépend étroitement du contenu et de l'ampleur des projets, des plans ou des programmes. En effet par exemple, l'article L121-8 I du Code de l'environnement dispose que « *tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État* » doivent être soumis au débat public à travers la saisine de la CNDP. Cela implique donc la détermination de critères et conditions subordonnant la mise en place d'une procédure en particulier. Cependant, les projets d'aménagement ou d'équipement qui n'excèdent pas certains seuils peuvent aussi faire l'objet d'une saisine de la CNDP si le maître d'ouvrage le considère comme important pour le développement du projet.

116. Exemple de modification d'un projet par le débat public. Un exemple de débat public tenu récemment par la CNDP et étroitement lié à la thématique relative aux aires marines protégées mérite d'être développé plus longuement, bien que ne portant pas exclusivement sur la fréquentation de plaisance. Il s'agit du débat public Parc éolien en mer au large de la Nouvelle-Aquitaine⁸⁷, porté par le ministère de la Transition écologique et le ministère de la Mer⁸⁸. Ce débat public a été réalisé au travers de 68 rencontres, dont neuf

⁸⁶ Nous verrons plus en détail le contenu de cette concertation dans le paragraphe 118.

⁸⁷ Selon le dossier déposé à la CNDP, le projet s'agissait « Un parc éolien posé en mer au large de l'île d'Oléron de 500MW à 1GW (entre 50 et 80 éoliennes). Le projet comporte également les raccordements électriques à terre, ainsi qu'une extension de 1GW (portant la puissance installée du parc jusqu'à 2GW maximum) ». Pour plus d'information sur ce débat public, consulter <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>.

⁸⁸ Il est important de souligner que le Préfet Maritime de l'Atlantique n'était pas mentionné au titre des autorités porteuses du projet, ni au titre des autorités qui ont participé directement à ce débat public. Cependant, la localisation proposée par le ministère de la Transition écologique était soumise à ses compétences, en tant que représentant de l'État en mer et figure responsable de la réglementation dans les aires marines protégées. Il aurait dû être un acteur important dans la construction de ce projet.

réunions publiques et 14 réunions thématiques, touchant au total 4 774 personnes en présentiel et 1 134 personnes à distance⁸⁹. À l'issue du débat public qui s'est tenu sur une période de 5 mois, le ministère de la Transition écologique a publié une décision en date du 27 juillet 2022⁹⁰. Son article 3 souligne que « *les superficies des zones retenues pour les procédures de mise en concurrence relatives aux deux parcs seront progressivement réduites au cours de ces procédures, en tenant compte des résultats des études techniques et environnementales qui vont y être menées ou sont déjà menées par l'État et Réseau de Transport d'Electricité et de la poursuite de la concertation avec les acteurs de la façade, dans l'optique de favoriser la préservation de l'environnement et de faciliter la cohabitation des usages* »⁹¹. La direction générale de l'armement du ministère des armées, chargée des essais de missiles, mènera des études itératives complémentaires permettant d'évaluer les conditions d'implantation des éoliennes dans les zones retenues à l'article 2 ». Cet article 3 soulève deux éléments intéressants. D'une part, il insiste sur le fait que la superficie (et/ou implicitement la localisation) du parc envisagé peut être modifiée, et d'autre part, que cette modification peut se fonder à la fois sur les études appelées à être réalisées dans la suite du débat, et sur les discussions tenues avec les parties prenantes susceptibles de faire émerger des informations ou données probantes.

A l'issue de la procédure, la localisation envisagée par les porteurs du projet a été modifiée, les zones retenues étant presque intégralement en dehors des 734km² soumis au débat public et complètement en dehors du Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis⁹². Cette modification a été soulignée par la CNDP comme la prise en considération d'un enseignement majeur du débat public⁹³. Le fait que le ministère de la

⁸⁹ L'équipe de monsieur Francis BEAUCIRE (président de la commission particulière du débat public) a choisi d'innover dans leurs modalités d'animation du débat public. Ainsi, 13 réunions en ligne ont été organisées (par vidéoconférence), plusieurs vidéos expliquant le projet ont été diffusées sur la plateforme de *streaming* « youtube », deux jeux de plateau type « jeux sérieux » ont été proposés et un site web a été créé pour recueillir des avis justifiés des acteurs qui ne pouvant pas se déplacer aux réunions présentiels. Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public. Débat public éoliennes en mer Nouvelle-Aquitaine du 30.09.2021 au 28.02.2022. Document disponible [en ligne] <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>. Accès 02 avril 2024. De plus, voir le Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public. Débat public éoliennes en mer Nouvelle-Aquitaine du 30.09.2021 au 28.02.2022. Document disponible [en ligne] <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>. Accès 02 avril 2024.

⁹⁰ Décision du 27 juillet 2022 consécutive au débat public portant sur le projet de parcs éoliens en mer en Sud-Atlantique et son raccordement, JORF 29 juillet 2022, article 2.

⁹¹ C'est nous qui soulignons.

⁹² Pour plus d'information par rapport à la décision du du Ministère de la Transition écologique consultez : https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-07/DECISION_MO_EOLIEN_OLERON.pdf

⁹³ Avis n° 2022/99/ éolien Oléron Atlantique-sud / 8 projet de parc éolien en mer Oléron Atlantique-sud (17). Séance du 7 septembre 2022. Document disponible [en ligne] <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>. Accès 02 avril 2024.

Transition écologique ait tenu compte de la sollicitation émise par les participants, à plusieurs reprises, d'un changement de zone dans lequel serait établi le parc éolien peut être vu comme une reconnaissance et une réponse à l'effet escompté d'une participation du public dans la prise de décision portant sur des projets ayant un impact sur l'environnement. L'argument utilisé par les acteurs⁹⁴ pour obtenir le déplacement du parc éolien portait principalement sur les possibles menaces pour les espèces protégées⁹⁵ présentes dans le Parc naturel marin, les impacts⁹⁶ sur la pêche locale et les conflits d'usage entre les plaisanciers et les structures physiques des tours des éoliennes qui pourrait entrer en collision et réduire l'attractivité touristique de la région. Il s'agit donc de mettre en lumière ici le potentiel du débat public pour permettre au public d'infléchir profondément les orientations et contenus des projets appelés à être menés et qui seraient susceptibles de concerner des espaces protégés, en l'occurrence, des parcs naturels marins. Ces moments d'échange initiés dans le cadre du débat public se montrent particulièrement enrichissants pour les porteurs de projets. Néanmoins, le débat public n'est pas la seule procédure et son utilisation est restreinte aux grands projets d'importance nationale ayant des impacts environnementaux et socio-économiques significatifs⁹⁷.

Nous pouvons ainsi observer un exemple de l'influence du public sur la prise de décision, avec une prise en compte des enjeux de conservation et des usages dans le contexte du parc éolien, ainsi qu'une mobilisation significative des acteurs concernés. Bien que le débat public ne soit pas une procédure couramment utilisée dans les aires marines protégées, la recherche visant à favoriser une plus grande participation des acteurs tout au long du processus décisionnel offre une leçon précieuse à intégrer dans les décisions relatives à la fréquentation

⁹⁴ Le président de la commission particulière du débat public souligne que le scénario plus recommandé au cours des ateliers c'était de « pas de parc, nulle part ». Néanmoins, les pêcheurs et les insulaires ont été fortement impliqués pour faire avancer la demande de changement de la localisation. Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public. Débat public éoliennes en mer Nouvelle-Aquitaine du 30.09.2021 au 28.02.2022. Document disponible [en ligne] <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>. Accès 6 avril 2024.

⁹⁵ Notamment les marsouins (*Phocoena phocoena*), les grand dauphins (*Tursiops truncatus*), les puffins des Baléares (*Puffinus mauretanicus*) et les fous de Bassan (*Morus bassanus*).

⁹⁶ Les pêcheurs mettent l'accent sur la possibilité d'une raréfaction des ressources halieotiques et l'augmentation des contraintes dans la zone de pêche liées à la sécurité en mer suite aux dangers du parc éolien à la navigation. Il convient de souligner que 300 navires de pêche fréquentent la zone initialement étudiée. Compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public. Débat public éoliennes en mer Nouvelle-Aquitaine du 30.09.2021 au 28.02.2022. Document disponible [en ligne] <https://www.debatpublic.fr/parc-eolien-en-mer-au-large-de-la-nouvelle-aquitaine-445>. Accès 6 avril 2024.

⁹⁷ L'article L121-8 I du Code de l'environnement. ; A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. L.G.D.J., 2010.

des aires marines protégées, notamment en ce qui concerne la fréquentation de plaisance au sein du Parc national de Port-Cros et du Parc naturel marin d'Iroise.

II - Une implication mitigée des acteurs locaux dans le processus décisionnel

117. Annonce du plan. L'implication des acteurs peut s'apprécier sous deux angles. D'une part, elle peut s'envisager au prisme subjectif de leur ressenti d'implication (A). D'autre part, elle peut s'observer au prisme objectif de la sélection du public à contribuer aux processus de participation (B). Il convient de noter que ces observations découlent notamment des résultats des missions sur le terrain effectuées en 2021 au sein du Parc national de Port-Cros et du Parc naturel marin d'Iroise.

A – La perception des acteurs quant à leur participation dans le processus de décision

118. Le ressenti des acteurs sur leur participation dans le processus de décision. Au cours des missions de terrain que j'ai pu mener⁹⁸, deux critiques récurrentes étaient abordées par les acteurs interviewés⁹⁹. D'un côté, il était fait état d'un sentiment de manque de participation dans la prise de décision portant sur les sujets liés directement à leurs métiers ou leurs usages habituels. D'un autre côté, les acteurs exprimaient l'impression de ne pas être écoutés¹⁰⁰. Par exemple, des agents portuaires d'Hyères, de Port-Cros et du Conquet ont fait ressortir une relation négative¹⁰¹ entre la prise de décision par l'autorité compétente et leur participation directe dans les procédures de participation¹⁰². Les usagers¹⁰³ non rattachés à des associations ont aussi fait remonter le sentiment d'exclusion en raison de leur non-appartenance à un groupe constitué et structuré juridiquement. Plus encore, il a été relevé que parmi les membres d'une association ou d'un groupe structuré, certains estiment ne pas être

⁹⁸ Les entretiens ont été réalisés en présentiel à Hyères, Presqu'île de Giens, Port-Cros et Porquerolles entre le 30 juillet et le 09 août. Trois autres ont été réalisées par vidéoconférence au cours du mois d'août. Ensuite les entretiens réalisés au Conquet et Brest ont été réalisés entre le 12 et le 20 août.

⁹⁹ Spécialement les acteurs socio-économiques et les membres des associations de plaisance et de pêche traditionnelle.

¹⁰⁰ Comme nous avons présenté dans l'introduction et dans l'Annexe 1, les acteurs étaient divisés en : administration, économique, et association. Pour plus de détails sur les liens entre les variables, voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales » ou consulter directement les cartes par groupe (Annexe 2).

¹⁰¹ Selon la méthode *fuzzy cognitive mapping*, les relations négatives illustrent un lien défavorable d'une variable vers l'autre. Dans ce cas, la prise de décision des autorités compétentes est défavorable à la participation. En d'autres termes, selon les agents portuaires d'Hyères, de Port-Cros et du Conquet, les décisions ou le système de prise de décision employé par l'autorité compétente semblent ne pas être ouverts à la participation de ces acteurs socio-économiques, générant ainsi un sentiment d'exclusion.

¹⁰² Important de rappeler que nous ne pouvons pas préciser le poste des acteurs pour garder leurs anonymats.

¹⁰³ Par exemple, les plongeurs autonomes et les plaisanciers.

forcément écoutés ; la non prise en compte de leurs avis résulterait selon eux de la jeunesse de leur structure¹⁰⁴ ou caractérisées de moins « influente » que les autres. Ces perceptions et ressentis font écho aux expériences tirées de l'enquête publique menée lors de la création du Parc national des Calanques¹⁰⁵ et d'une concertation menée dans le cadre d'un site Natura 2000 sur l'île de Porquerolles¹⁰⁶. Ces deux cas de participation du public, l'une avant la création d'un parc national et l'autre après le classement d'une partie de l'île de Porquerolles comme site Natura 2000, révèlent quels sont les attentes, les craintes et les sentiments concernant l'existence d'une aire protégée à proximité de chez eux. Dans l'analyse de ces cas d'espèce, Mesdames C. CLAEYS *et al.* mettent en lumière le fait que « *l'analyse des débats menant à la création du PnCal [Parc national des Calanques] rend compte de processus de sélection et de normalisation amenant à valoriser certains usages et à en discréditer d'autres. En privilégiant la tenue de réunions thématiques sur invitation, l'organisation même de la concertation a favorisé ces processus de sélection* »¹⁰⁷. Cette analyse fait écho au ressenti des acteurs locaux, montrant que l'attention portée sur un usage plutôt qu'un autre ne résulte pas de la participation du public. Les auteurs précisent également qu'alors que la discussion sur la fréquentation du site est devenue le berceau du projet de parc national, les craintes sur le haut niveau de fréquentation, aussi appelée sur-fréquentation¹⁰⁸ n'ont pas porté « *seulement sur leur nombre, mais également sur leur « qualité »*. Les craintes liées à la sur-fréquentation glissent dès lors vers une stigmatisation de la « mal-fréquentation » »¹⁰⁹. En raison du privilège de certains groupes d'usagers, listés par Mesdames C. CLAEYS *et al.*, une gamme d'activités sont aujourd'hui acceptées dans la charte du Parc national des Calanques au

¹⁰⁴ Les entretiens listent notamment les fédérations des professionnels, les fédérations des pêcheurs de loisir et les experts scientifiques externes aux territoires.

¹⁰⁵ C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE. Quand les Calanques deviennent Parc national : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits. *Norois*. 2016, p. 71–84. ; C. CLAEYS. Créer un Parc national des Calanques : préserver, partager ou confisquer un patrimoine socio-naturel ? *Annales de Géographie*. 2014, p. 995-1015. ; V. DELDREVE ET A. HERAT. Des inégalités garantes de la protection des Calanques ? *VertigO*. 2012.

¹⁰⁶ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES. Mode de gouvernance pour la gestion concertée du cœur marin de l'île de Porquerolles, au sein du Parc national de Port-Cros (Provence, France) : retour des acteurs sur 10 années de pratique. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2018, p. 83-111.

¹⁰⁷ C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE. Quand les Calanques deviennent Parc national : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits. *Norois*. 2016, p. 76.

¹⁰⁸ Le terme sur-fréquentation employé par les autrices n'est pas défini dans leur travail. Néanmoins, il pourrait être entendu comme une fréquentation plus élevée que d'habitude, que d'ordinaire.

¹⁰⁹ C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE, *op. cit.*, p. 76.

détriment d'autres¹¹⁰. Des activités comme la plaisance ou la pêche embarquée semblent être considérées comme plus « acceptables », soit en raison d'une tradition ancrée dans la communauté, soit par rapport aux coûts financiers de ces activités qui, par conséquent, les restreignent à un groupe plus sélectif¹¹¹. *In fine*, ces exemples de participation des acteurs mettent en lumière leurs ressentis pendant les moments de discussion au sein des espaces protégés. Bien que la sélection des pratiques qui seront acceptées puisse entraîner un sentiment d'exclusion, la sélection de ceux qui seront entendus est également une source de désaccord et de protestation.

B – La sélection des acteurs dans le processus de participation

119. L'exemple de la sélection des acteurs dans le cas de la mobilisation d'une concertation au sein du Parc national de Port-Cros. Au-delà d'une forme de sélection des avis exprimés, la sélection des acteurs appelés à participer est également soulignée par certains acteurs eux-mêmes. En cela, les gestionnaires du Parc national de Port-Cros, dans le cadre d'une concertation menée par les gestionnaires du site Natura 2000 sur le sujet de la « gestion conservatoire du site Natura 2000 de porquerolles »¹¹², reconnaissent que bien que la concertation fût ouverte à la participation du public Porquerollais en général, « *les partenaires de la concertation ont été choisis en fonction de leur représentativité et de leur légitimité* »¹¹³. De plus, ces acteurs mettent l'accent sur deux points liés au rôle privilégié de ces partenaires clés dans la démarche de concertation. D'un côté, pour développer une bonne relation avec les participants, « *il était nécessaire de toucher les partenaires et usagers de façon ciblée, en commençant par les relais associatifs des habitants puis les représentants des usagers avant d'élargir la portée des messages aux insulaires et usagers, puis vers la population locale habitant le continent* ». D'un autre côté, les organisateurs ont fait valoir le planning de travail selon les contraintes journalières, hebdomadaires ou saisonnières de leurs partenaires¹¹⁴ pour assurer leurs participations et la diffusion vers le reste de la communauté locale. Cela a été

¹¹⁰ Mesdames C. CLAEYS *et al.* soulignent par exemple, la distinction faite entre l'interdiction des chiens en liberté dans la plupart du parc, sauf pour les chasseurs à qui cette interdiction ne s'applique pas. C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE, *op. cit.*

¹¹¹ C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE, *Ibid.*

¹¹² A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *op. cit.*

¹¹³ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *Ibid.*, p. 27.

¹¹⁴ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *Ibid.*, p. 27.

confirmé par certains acteurs¹¹⁵ que nous avons interviewés sur place. Un des acteurs économiques lié à la plongée a fait remonter le rôle majeur de son grand-père dans les discussions à l'époque de l'extension du cœur du parc, spécialement pour faire valoir le positionnement des plongeurs. Un autre acteur membre d'une association de plaisance avait, quant à lui, souligné l'importance de plusieurs membres de sa famille dans l'acceptation du parc auprès des habitants locaux.

120. La structuration en associations ou en groupes d'intérêts. Cette structuration semble être déterminante dans la sollicitation du public à participer. Le Professeur M. PRIEUR met en lumière le fait que la place des associations en matière environnementale est bien reconnue et encouragée¹¹⁶. Prenons l'exemple d'une réponse formulée par le Préfet maritime de la Méditerranée à la Chambre de Commerce et d'Industrie dans le cadre de la consultation par voie électronique relative au « *projet d'arrêté du préfet Maritime de la Méditerranée réglementant le mouillage et l'arrêt des navires de 24 mètres et plus au droit des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud, du port de commerce de Bastia à la pointe de La Chiappé* »¹¹⁷. Le préfet souligne que « *cette sollicitation fait suite à une présentation du dispositif dans le golfe de Porto-Vecchio lors d'un groupe de travail dédié au site Natura 2000 du golfe de Porto-Vecchio le 10 février 2022* », groupe qui n'est pas ouvert à tous, mais composé d'un nombre limité d'invités selon leur rôle auprès du site Natura 2000. Prenons également l'exemple des structures de type associations ou organisations non gouvernementales (ONG). Comme le souligne le Professeur M. PRIEUR, l'administration de façon générale utilise les associations comme informateurs du public¹¹⁸. Les associations et les ONGs occupent ainsi une place particulière dans les comités consultatifs. D'ailleurs, la facilité avec laquelle les représentants des associations peuvent être présents s'explique par la disposition des membres à assister à plusieurs réunions ou à avoir un groupe d'individus dédiés à la représentation d'une cause ou d'un intérêt¹¹⁹. Nous pouvons donc présumer que les

¹¹⁵ Ces acteurs sont d'une catégorie socio professionnelle moyen à plus et sont classés selon notre étude comme acteurs socio-économiques et/ou associations.

¹¹⁶ M. PRIEUR. Droit de l'environnement. Paris : Dalloz, 2023.

¹¹⁷ Arrêté préfectoral n° 168/2023 réglementant le mouillage et l'arrêt des navires de 24 mètres et plus au droit du littoral des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud, de la pointe de Lozari (commune de Belgodère) au Golfe de Roccapina du 7 juin 2023.

¹¹⁸ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 183.

¹¹⁹ Le Professeur M. PRIEUR souligne le fait que les salariés désignés comme représentants d'associations dans des commissions bénéficient d'un congé d'une durée maximum de neuf jours pour pouvoir se consacrer aux activités de l'association, dès que l'association est inscrite dans la liste de l'arrêté du 23 juin 2006, *JORF* 4 juillet 2006 (Arrêté du 23 juin 2006 fixant la liste des instances mentionnées à l'article L. 225-8 du code du travail relatif au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et relevant du ministre de l'écologie et du développement durable). M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 183.

membres des associations seront plus facilement disponibles en cas de consultation ou d'enquêtes publiques.

§ 2 LES LACUNES DES INSTANCES DE GESTION DANS LA MOBILISATION DES ACTEURS CONCERNES

121. Annonce du plan. Les gestionnaires des aires marines protégées jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des règles environnementales au sein de l'espace protégé ainsi que dans la planification des actions pour améliorer la conservation des écosystèmes marins. Il semble donc intéressant à ce stade d'analyser la manière dont les gestionnaires sollicitent le public dans le cadre de comités consultatifs (I) pour, dans un second temps, passer en revue la place à donner à la participation du public dans ces différents types de gouvernance (II).

I- Une faible représentation des acteurs locaux dans les comités consultatifs

122. Les comités consultatifs dans les aires marines protégées. Lorsque la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006¹²⁰ a introduit les différents types de gouvernance de chaque aire marine protégée, les comités consultatifs ont été créés pour donner un support aux décisionnaires selon les objectifs spécifiques de chaque parc. Ces comités sont à la fois composés par des scientifiques experts, à la fois par des personnalités qualifiées, des représentants de l'économie et de la culture locale ou des organismes dédiés à la protection de l'environnement. Cependant, quelle que soit la constitution de ces groupes, l'objectif reste d'aider à la prise de décision de l'autorité compétente¹²¹.

123. Délimitation du terme « conseil consultatif ». Il est essentiel de souligner que par conseil consultatif nous comprenons tous les conseils qui n'ont ni vocation à la prise de décision ni à l'administration d'une aire marine protégée¹²². En d'autres termes, sont compris ici les conseils qui ont, par définition l'objectif d'assister l'autorité compétente en matière de régulation, planification et/ou de gestion. Ainsi, les conseils d'administration des parcs nationaux n'entrent pas dans le champ de ce développement, à la différence du conseil de

¹²⁰ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1). *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

¹²¹ L. FONBAUSTIER. Manuel de droit de l'environnement. Paris : PUF, 2023.

¹²² A. VAN LANG, *op. cit.*

gestion des parcs naturels marins qui dépendent des autorités étatiques pour adopter les mesures nécessaires de régulation¹²³.

124. Propos liminaires – distinctions. Il nous semble important de faire une petite parenthèse pour différencier les experts, les scientifiques, les personnalités qualifiées possiblement présentes au sein de ces comités, pour éviter toute confusion. Le Professeur L. FONBAUSTIER souligne que l'« *on peut être un expert sans être un scientifique au sens strict* »¹²⁴. En ce sens, l'expertise¹²⁵ peut être produite par un acteur scientifique à l'issue de sa recherche, mais une expertise peut également être produite par un praticien (acteur de terrain, bureau d'étude...) du fait de son savoir et de ses connaissances particulières¹²⁶. Madame A. POMADE fait remarquer le caractère scientifique « *n'est donc pas systématiquement lié au terme « expert »* »¹²⁷. C'est la raison pour laquelle on emploie le terme de « conseil scientifique » quand il s'agit d'un parc national : les membres du conseil sont exclusivement des acteurs de la recherche. L'article L331-8, se rapportant au conseil scientifique d'un parc national, précise de manière englobante que « *l'établissement public du Parc national peut s'appuyer sur les expertises de son conseil scientifique* »¹²⁸. Il y a ici une composante « recherche » accentuée qui doit être respectée au moment de la composition du conseil consultatif. Ainsi, les connaissances empiriques ou même théoriques sur la pratique d'une activité pourront justifier la production d'expertise sur la thématique, ne seront pas suffisantes pour être membre d'un comité de type scientifique.

Cependant lorsqu'il est fait mention des personnalités qualifiées dans le Code de l'environnement, ces qualifications n'ont rien de précises ou d'évidentes. Les spécialisations sont une base pour la sélection, toutefois L. FONBAUSTIER insiste sur le fait que « *le droit impose parfois une expérience antérieure dans le domaine de l'environnement concerné, ou la détention de fonctions permettant de présumer l'expertise* »¹²⁹. Ainsi, l'expertise des personnalités qualifiées ou des experts au sens large sont moins restreintes que celles des

¹²³ A. VAN LANG, *op. cit.*

¹²⁴ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*, p. 263.

¹²⁵ Selon Monsieur O. LECLERC, l'expertise réside dans la « *mise à disposition par un spécialiste de connaissances qui permettent ensuite, à un tiers de prendre une décision éclairée* ». O. LECLERC. Le Juge et l'expert. Th, 2005, p. 468. Cité par E. TRUILHE-MARENGO. *Expertise*. In : V. PIRONON, A. VAN LANG, F. COLLART DUTILLEUL. Dictionnaire juridique des transitions écologiques. Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 396-397.

¹²⁶ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*.

¹²⁷ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*, p. 397.

¹²⁸ Article L331-8 du Code de l'environnement, accentué par l'auteur.

¹²⁹ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*, p. 263.

acteurs scientifiques, mais tout à fait identifiables et nécessaires pour pouvoir être nommé membre d'un comité consultatif. Finalement, nous savons que les scientifiques au sens strict sont aussi des experts dans leurs domaines de recherche et, par conséquent, pourraient siéger également en tant qu'expert dans un comité consultatif non-scientifique¹³⁰.

125. Annonce du plan. À présent que ces distinctions ont été abordées, nous pouvons apprécier les rôles des comités consultatifs, représentés par les conseils scientifiques et par les conseils économiques, sociaux et culturels des parcs nationaux et les limites de leurs pouvoirs d'action (A). Il nous est également possible d'apprécier les possibilités d'action des conseils de gestion dans les parcs naturels marins (B).

A – Un pouvoir d'action déséquilibré des conseils dans les parcs nationaux

126. Les instances de participation au sein des parcs nationaux. Le conseil d'administration des parcs nationaux s'appuie sur le conseil scientifique et sur le conseil économique, social et culturel (CESC). Les deux conseils n'ont pas la même fonction dans l'appui au conseil d'administration.

127. La vocation du conseil scientifique. Le rôle du conseil scientifique, comme souligné par le Professeur G. J. MARTIN, a beaucoup évolué¹³¹. Selon le professeur, « *le Code de l'environnement prévoit dans les articles L. 331-4 et L. 331-14 toutes les hypothèses dans lesquelles l'avis du conseil scientifique est requis avant que le directeur du Parc puisse émettre lui-même un avis ou prendre une décision, alors qu'il a été saisi par une administration compétente à propos de travaux, d'aménagements ou d'installations projetés en cœur de parc (art. L. 331-4 C. env.) ou d'activités susceptibles d'avoir un impact notable sur le cœur marin du Parc national (art. L. 331-14 C. env.)* »¹³². Ainsi, le directeur du parc pourra s'appuyer sur l'avis du conseil scientifique pour justifier sa décision dans des cas précis.

En plus d'être saisi pour donner son avis lorsqu'une activité est susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin compris dans le cœur d'un parc national ou de la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation, le conseil scientifique peut s'« *autosaisir pour rendre*

¹³⁰ La participation des scientifiques en tant qu'expert dans des conseils consultatifs type « non scientifiques » est habituelle dans les parcs naturels marins (conseils de gestion) ou les réserves naturelles.

¹³¹ G. J. MARTIN. Les conseils scientifiques des parcs nationaux. Réflexions à partir de l'expérience du Parc national de Port-Cros. *Revue Juridique de l'environnement*. 2020, p. 659–665.

¹³² G. J. MARTIN, *Ibid.*, p. 661.

un avis ou adopter une résolution, lorsque, informé d'un événement particulier, le conseil estime qu'il doit prendre une position officielle et la communiquer au directeur de l'établissement »¹³³. Il participe également de la définition de la stratégie scientifique du parc aussi bien que de sa mise en œuvre.

En général, les conseils scientifiques sont composés de 18 à 27 experts dans tous les domaines¹³⁴ scientifiques et ils sont nommés par arrêté préfectoral¹³⁵. Les positions et activités développées par le conseil scientifique vont changer selon la prédominance d'une discipline ou d'autres. Normalement, plusieurs groupes de travail sont créés pour permettre une étude plus approfondie sur un sujet d'intérêt pour le conseil scientifique ou par demande du conseil d'administration.

Chaque conseil scientifique se compose *a minima* d'un président et d'un bureau et animer les activités de travail. D'ailleurs, le président du conseil scientifique siège obligatoirement dans le conseil d'administration depuis la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006¹³⁶. Cela n'est pas le cas pour le président du CESC, qui participe des réunions, sans avoir de voix délibérative. Son rôle principal est d'éclairer les décisions du conseil d'administration aux autres membres du CESC.

128. La structure du conseil économique, social et culturel. Le CESC constitue une forme de participation du public dans le système de gouvernance des parcs nationaux. L'objectif du CESC est de traduire les décisions prises au sein du conseil d'administration auprès des citoyens et aussi de faire remonter aux décisionnaires les appréhensions des locaux. Dans la mesure où le Code de l'environnement n'a pas prévu explicitement la configuration du CESC, chaque parc national choisit le nombre de membres et les activités qui seront représentées. Si d'un côté, cette liberté permet au conseil d'administration des parcs nationaux de s'adapter à la réalité locale en ce qui concerne les activités historiques et la culture locale. D'un autre côté, cela peut créer un possible déséquilibre entre les secteurs du public qui seront

¹³³ G. J. MARTIN, *op. cit.*, p. 661.

¹³⁴ Dans les dernières années, la présence des disciplines sociales, comme le droit, la sociologie et l'anthropologie a augmenté. Toutefois, la majorité des experts sont encore liés aux sciences dures.

¹³⁵ Il n'existe pas une précision du temps que l'expert peut faire partie du conseil scientifique. Idéalement, les membres devraient être renouvelés constamment. Néanmoins, le Professeur G. J. MARTIN tant que membre du conseil scientifique du Parc national de Port-Cros, souligne une tendance générale depuis quelques années. Plusieurs parcs soulèvent des difficultés en termes de rajeunissement des membres, car la participation dans ce type de conseil n'est pas beaucoup encouragée par les instituts de recherche ou par les universités. G. J. MARTIN, *op. cit.*

¹³⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1). *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

représentés¹³⁷. Par exemple, si un CESC est composé majoritairement des pêcheurs côtiers, certains sujets liés au tourisme ou à la plongée pourraient être mis de côté.

En outre, chaque parc prévoit dans son règlement intérieur la durée du mandat du conseil. Par exemple, dans le cas du Parc national des Calanques, les membres sont désignés pour 6 ans, tandis qu'au Parc national de Port-Cros le mandat est de 3 ans. Le nombre de membres peut varier en fonction de la taille et des intérêts majeurs de l'espace protégé. Ainsi, le CESC du Parc national des Calanques a ainsi environ 30 membres, là où le CESC du Parc national de Port-Cros en a 70¹³⁸.

Ainsi, nous observons que d'une part, le conseil scientifique joue un rôle crucial en fournissant des avis sur des questions scientifiques et environnementales, en participant à l'élaboration des stratégies scientifiques du parc et en intervenant dans des cas spécifiques où son expertise est requise. Ce groupe d'« experts » est chargé de conseiller le directeur du parc et contribue à la prise de décision au sein du conseil d'administration. D'autre part, le CESC représente une forme de participation du public dans la gouvernance des parcs nationaux, visant à assurer une représentation équilibrée des intérêts locaux et à faciliter la communication entre le conseil d'administration et la population locale. Cependant, la configuration et les activités du CESC varient d'un parc à l'autre, ce qui peut parfois entraîner des déséquilibres dans la représentation des différents secteurs du public.

B – Un pouvoir d'action limité du conseil consultatif des parcs naturels marins

129. Le rôle du conseil de gestion. Dans les cas des parcs naturels marins, le conseil de gestion est un mécanisme de gouvernance proposé par la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006. Le conseil de gestion est l'organe responsable de la définition et de la place de la politique de parc, mais également de l'élaboration du plan de gestion. Il se prononce aussi sur les questions intéressant le parc¹³⁹, notamment celles portant sur la fréquentation de plaisance, l'installation des parcs éoliens à proximité du périmètre du parc et la pêche. L'article L331-4 du Code de l'environnement dispose que le conseil de gestion est nommé par arrêté, il « *est composé de*

¹³⁷ A. COSQUER, M. HUGHES, N. LE CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD. Recreation user knowledge, support and engagement in French MPAs: Are there reverse side-effects of the French soft regulation and management approach? *Marine Policy*, 104, p. 108–117. 2019.

¹³⁸ Données pour le 04 novembre 2022. Les listes de membres des conseils économiques, sociaux et culturels des parcs sont disponibles [e ligne]. Parc national des Calanques : <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/conseil-economique-social-et-culturel>. Parc national de Port-Cros : <http://www.portcros-parcnational.fr/fr/raa/composition-du-conseil-economique-social-et-culturel>.

¹³⁹ Article L334-4 du Code de l'environnement.

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 ». Le conseil de gestion fonctionne comme un forum de discussion entre les acteurs locaux, les élus de la commune et de la région, les agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) et les gestionnaires des parcs naturels marins. En tant que conseil consultatif, il doit être saisi par l'autorité compétente pour donner son avis conforme en cas de « *concessions de cultures marines, autorisations d'occupation temporaire (AOT) concernant les zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL), schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), et toute activité soumise à autorisation et susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc, que ladite activité soit située ou non dans son périmètre* »¹⁴⁰.

Comme pour le conseil scientifique des parcs nationaux, le conseil de gestion des parcs naturels marins peut constituer un bureau de gestion autorisé à donner un avis simple¹⁴¹ aux demandes concernant les projets qui pourraient impacter le parc sans délibération du conseil de gestion. Le bureau est composé par des techniciens et certains représentants de l'OFB. Ainsi, le bureau est saisi, au nom de son directeur délégué et par l'autorité compétente, pour donner un avis simple sur l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale. Il doit se prononcer sur le contenu de l'étude en soi, mais également sur la qualité de l'étude à l'égard des enjeux du Parc naturel marin. Force est de constater que la majorité des décisions sont prises par le bureau de gestion et après présentées aux autres membres du conseil de gestion. En pratique, la participation des acteurs locaux au conseil fonctionne presque comme un système de validation des activités développées par les gestionnaires au cours de l'année et du plan de gestion. Les membres du conseil sont convoqués en moyenne deux fois par an pour accompagner les actions et approuver les projets de l'année suivante.

130. Un pouvoir de régulation limité. En matière de régulation, le conseil de gestion élabore les propositions et émet des demandes d'intervention dans le territoire afin qu'elles

¹⁴⁰ Office français de la biodiversité, disponible [en ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/le-conseil-de-gestion-dun-parc-naturel-marin>.

¹⁴¹ L'avis simple signifie que l'autorité n'est pas tenue de suivre l'avis émis, différemment de l'avis conforme que lui rendre impérative.

soient soumises au préfet maritime et au préfet départemental. Si le conseil de gestion n'a pas la possibilité de prendre des décisions directes, le grand avantage du conseil de gestion par rapport aux autres conseils consultatifs est celui de sa composition majoritaire par acteurs non étatiques. Par exemple, dans le Parc naturel marin d'Iroise, le conseil de gestion est constitué de 49 membres, dont presque 25% sont des représentants des professionnels de la mer et presque 20% des personnalités qualifiées¹⁴².

II - La faible représentation des usagers personnes physiques dans les comités consultatifs

131. Annonce du plan. Au-delà de la simple présence des acteurs locaux dans les comités consultatifs, « *la protection de l'environnement sollicite de manière large les « parties prenantes »* »¹⁴³. Lorsque les membres des comités consultatifs sont nommés, la sélection des acteurs qui vont intégrer ces conseils est cruciale. Si le Code de l'environnement préconise la participation des usagers du service public dans les conseils consultatifs¹⁴⁴, en pratique, cela se déroule essentiellement par l'intermédiaire des associations¹⁴⁵. Néanmoins, certains groupes n'ont pas la tradition de s'impliquer dans une association et par conséquent, ils ne seront pas représentés de la même manière que les autres¹⁴⁶ (A). De plus, selon les membres nommés aux conseils, le centre d'intérêt des débats et des actions menées par les parcs change systématiquement. Ainsi, il nous semble utile d'observer l'hypothèse d'un élargissement du cercle d'acteurs dans les conseils pour atteindre une participation plus équilibrée (B).

A – Une représentation imparfaite, par l'intermédiaire des associations d'usagers

132. Exemples de la participation des associations dans les conseils consultatifs. Actuellement, la plupart des acteurs intégrant des comités consultatifs des aires marines protégées sont liés aux activités traditionnelles maritimes comme la pêche, l'aquaculture et la navigation. D'une part, nous comptons par exemple 70 membres dans le CESC du Parc

¹⁴² Arrêté interpréfectoral n° 2023/046 du 18 avril 2023, portant composition du conseil de gestion du parc naturel marin d'Iroise.

¹⁴³ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*, p. 241.

¹⁴⁴ Nous pouvons souligner par exemple les articles L121-3, L134-1, R332-15 du Code de l'environnement.

¹⁴⁵ L. FONBAUSTIER, *op. cit.*

¹⁴⁶ Cela est le cas de la plaisance. Pour plus d'information sur la structuration dans les activités de plaisance voir : L. PERRAS, I. PEUZIAT, I. LE BERRE, A. MAULPOIX, L. BRIGAND ET N. LE CORRE. Vers un nouveau modèle de la plaisance ? Profils et pratiques des plaisanciers du Finistère, *Noréis*, 236, 2015 ; I. PEUZIAT, I. LE BERRE. CARTAHU — Cartographie des activités humaines en mer côtière, Expérimentations en Mer d'Iroise [Rapport de recherche] LETG-Brest Géomer, UMR 6554 CNRS, IUEM-UBO, Brest. 2015, p.87.

national de Port-Cros, dont 7 représentent la plaisance¹⁴⁷ et 5 la protection de l'environnement. D'autre part, parmi ces 70 membres, 19 sont catégorisées comme des personnalités liées aux activités économiques¹⁴⁸ et 12 à la vie sociale et locale.

Dans le cas du CESC du Parc national des Calanques, parmi les 12 membres représentant l'axe économique, 6 sont liés aux activités maritimes. Par ailleurs, parmi les 30 membres du CESC du parc, seulement 2 représentants sont liés à la plaisance et 2 à l'environnement, ce qui représente moins de 15% des acteurs. Toutefois, le Parc national des Calanques innove par rapport aux autres parcs en intégrant au titre de « membres culturels » des représentants de l'industrie du cinéma et des photographes sous-marins. Cette inclusion pourrait être à l'origine d'une nouvelle dynamique de discussion et porteuse d'un regard moins anthropocentrique du périmètre du parc qui soulève des aspects culturels, mais aussi environnementaux jusque-là ignorés ou sous-estimés¹⁴⁹. Une approche par les arts peut être une forme de sensibilisation sur les enjeux et un fort allié en matière de communication et une meilleure diffusion au grand public.

Nous remarquons une situation similaire pour le Parc naturel marin d'Iroise. Parmi les 49 membres du conseil de gestion, 5 des 12 représentants des professionnels sont liés à la pêche et à l'aquaculture. Actuellement, le conseil est également composé de 2 acteurs représentant les associations de protection de l'environnement, 9 personnalités qualifiées et 11 représentants de l'État¹⁵⁰. Si au long de la dernière décennie les acteurs de la plaisance n'étaient pas assez représentés ; depuis 2020, 3 acteurs liés aux activités de plaisance siègent au conseil : i) la Fédération nationale de la plaisance et des pêches en mer ; ii) Fédération française des pêches sportives et ; iii) la Fédération française d'étude et de sports sous-marins¹⁵¹. L'inclusion de ces acteurs ouvre la voie à une discussion plus approfondie sur les enjeux et la régulation éventuelle de la plaisance dans le périmètre du parc, comme nous l'observons déjà dans le Parc national de Port-Cros et le Parc national des Calanques¹⁵².

¹⁴⁷ Ou le loisir en mer comme employé dans la décision du directeur n° 204/2019 qui compose le Conseil Economique Social et Culturel du Parc national de Port-Cros.

¹⁴⁸ Sont comprises les activités économiques classées « mer ».

¹⁴⁹ Par exemple les canyons sous-marins de Méditerranée français qui ont été objet en 2022 d'exposition artistique pour vulgariser les enjeux liés cet environnement.

¹⁵⁰ Informations valables pour novembre 2022.

¹⁵¹ La composition intégrale du conseil de gestion du Parc naturel marin d'Iroise est disponible dans l'arrêté inter-préfectoral n° 202038-0002.

¹⁵² Voir : V. DELDREVE et C. MICHEL. La démarche de capacité de charge sur Porquerolles (Provence, Parc national de Port-Cros, France) : de la prospective au plan d'actions. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park.* p. 63-100,

Cependant, bien que l'intégration récente des plaisanciers au conseil de gestion du Parc naturel marin d'Iroise représente un progrès, ces plaisanciers semblent encore être un groupe minoritaire au sein de ces instances de discussion, d'autant plus qu'il s'agit d'usagers qui n'ont pas toujours tendance à adhérer à une association¹⁵³. Par conséquent, l'ensemble de leurs intérêts ne sont pas toujours représentés par ces associations.

B – Une ouverture possible vers une participation plus équilibrée

133. Exemple d'ouverture à la participation dans le Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate. Si d'un côté, le dialogue avec les acteurs économiques et sociaux traditionnels de ces espaces est une tentative de compromis de l'État vers une participation du public dans la gouvernance des aires marines protégées, il semble opportun d'ouvrir cette participation à d'autres acteurs également concernés. Un bon exemple de cette ouverture est celui du Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate. Depuis quelques années, son conseil se compose de 5 acteurs représentant la plaisance, 4 représentants de la pêche, 5 personnalités qualifiées et 6 représentants de l'État¹⁵⁴. Cela représente 15 % des structures de loisir en mer contre 10 % des personnalités qualifiées et 12 % de l'État. La majorité du conseil de gestion est composée de socioprofessionnels, représentant ainsi 25 % de l'ensemble du conseil. Cette composition favorise une dynamique de travail équilibrée et une représentation équitable de tous les acteurs, évitant ainsi qu'un groupe ne soit surreprésenté par rapport aux autres¹⁵⁵. Cette équité vise à garantir une prise en compte plus complète des différentes opinions, plutôt que de favoriser exclusivement les usagers intégrés à un groupe privilégié. Bien que le conseil de gestion n'ait pas la compétence pour établir des réglementations en matière de plaisance, il a la capacité d'influencer les décisions du préfet maritime et de faire remonter aux autorités les enjeux nécessitant une intervention.

Au cours des dernières années, il est perceptible que les gestionnaires se sont évertués à développer un dialogue plus étroit avec les acteurs traditionnels des espaces marins¹⁵⁶, tel

2019 ; A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area: The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021, 105547.

¹⁵³ L. PERRAS, I. PEUZIAT, I. LE BERRE, A. MAULPOIX, L. BRIGAND ET N. LE CORRE, *op. cit.* ; I. PEUZIAT, I. LE BERRE, *op. cit.*

¹⁵⁴ Recueil des actes administratifs N° 317/2022 du 05 octobre 2022. Arrêté inter-préfectoral portant prorogation du conseil de gestion du Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate.

¹⁵⁵ Dans ce sens, C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE, *op. cit.* Voir notamment l'Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

¹⁵⁶ Cette tendance se manifeste par la multiplication des normes d'origine volontaire au sein des différentes aires marines protégées en France ces dernières années. Une analyse approfondie de ces normes sera effectuée dans le titre II de cette première partie.

que l'intégration au CESC de membres de l'industrie cinématographique et de photographes sous-marins au sein du Parc national des Calanques. De plus, nous avons observé une tentative de création d'un conseil de gestion plus équilibré au sein du Parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate. En outre, quand bien même la création du Parc naturel marin d'Iroise a soulevé une forte contestation, l'évolution de la participation des représentants de la plaisance au sein de son conseil de gestion témoigne des efforts des gestionnaires pour dialoguer avec les acteurs socio-économiques de la plaisance. Force est de constater que les discussions au cœur des différents types des comités consultatifs sont à l'origine de multiples initiatives développées par les gestionnaires et par l'administration publique. Cependant, il est également clair que la diversité des acteurs représentés pourrait être élargie et mieux répartie. Bien que la nomination des fédérations de plaisanciers au conseil de gestion mérite d'être félicitée, il est important de noter que la majorité des plaisanciers ne sont pas affiliés à une association. Par conséquent, même s'ils sont *de facto* représentés, leurs intérêts peuvent parfois différer de ceux qui les représentent, ce qui signifie que la représentation n'est pas exhaustive. Cela s'applique aussi aux autres activités de loisirs, comme le jet-ski ou la planche à voile.

SECTION 2 - LES LIMITES TENANT A L'ACCEPTABILITE DU POUVOIR DE L'AUTORITE HABILITEE

134. Annonce du plan. L'existence de conflits liés à la création des espaces protégés est ancienne, et cela tout particulièrement dans les espaces touristiques où il existe une forte influence des activités humaines¹⁵⁷. La dichotomie entre le développement local et les mesures de protection prises au sein des espaces protégés est, parfois, sujet de conflits entre les acteurs locaux et les autorités¹⁵⁸. Ces conflits sont encore plus délicats quand les destinataires des normes n'acceptent ni l'autorité habilitée ni les mesures mises en place. L'importance d'étudier l'acceptabilité des autorités compétentes elles-mêmes, et par conséquent leurs pouvoirs, découle de la prise en compte du fait que leur acceptation par les acteurs locaux est une des conditions majeures pour le bon fonctionnement d'une aire marine protégée¹⁵⁹. Nous

¹⁵⁷ A. CADORET, *op. cit.*

¹⁵⁸ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area: The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*. 2010, p. 169–179.

¹⁵⁹ T. AGARDY, P. BRIDGEWATER, M. CROSBY, J. DAY, P. DAYTON, R. KENCHINGTON, D. LAFFOLEY, P. MCCONNEY, P. MURRAY, J. PARKS, L. PEAU. Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas. *Aquatic Conservation Marine and Freshwater Ecosystems*. 2003, p. 353-367. ; D. PELLETIER, J.A. GARCIA CHARTON, J. FERRARIS, G. DAVID, O. THEBAUD, Y. LETOURNEUR, J. CLAUDET, M. AMAND, M. KULBICKI, R. GALZIN. Designing indicators for assessing the effects of marine protected areas on coral reef ecosystems : a multidisciplinary standpoint. *Aquatic Living*

pouvons constater d'une part, une difficile acceptabilité des pouvoirs du Préfet Maritime par les plaisanciers (§ 1) et d'autre part, une faible reconnaissance du pouvoir de police administrative des gestionnaires par l'État (§ 2).

§ 1 LA DIFFICILE ACCEPTABILITE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DU PREFET MARITIME PAR LES PLAISANCIERS

135. Annonce du plan. Les études sur les degrés d'acceptabilité sociale se rencontrent chez les politistes¹⁶⁰, les sociologues¹⁶¹, ou encore les géographes¹⁶². Toutefois, pour comprendre l'effectivité des instruments juridiques pour réguler les activités de plaisance, cette analyse s'impose également aux juristes. Cette étape est essentielle pour comprendre quelles sont les limites aux pouvoirs de police administrative du Préfet Maritime. Nous allons d'abord nous pencher sur la compréhension de la notion d'acceptabilité sociale des normes juridiques qui semble initialement vaste et imprécise (I) pour ensuite analyser dans la pratique les différents degrés d'acceptabilité du pouvoir de police administrative du préfet maritime présentés par les plaisanciers dans nos cas d'étude (II).

I – L'acceptabilité sociale des normes

136. Les possibles lectures de l'acceptabilité sociale. Le terme « acceptabilité » peut être défini comme le « caractère de quelque chose qui est plus ou moins tolérable »¹⁶³ ou comme l'« ensemble des conditions qui rendent quelque chose acceptable »¹⁶⁴. Ainsi, dans une première lecture, nous pouvons nous poser la question de savoir si l'acceptabilité peut être désignée comme le fait de « rendre acceptable » *ce qui, implicitement, pourrait ne pas l'être*

Resources. 2005, p. 15-33. ; A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area: The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management.* 2010, p. 169–179.

¹⁶⁰ M.-J. FORTIN, Y. FOURNIS. Acceptabilité sociale où en sommes-nous au Québec : actes du forum sur l'acceptabilité sociale tenue le 20 mars 2015 à l'université du Québec à Rimouski campus de Lévis, Le numéro 13 de la collection Tendances et débats en développement régional est publié par le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial, de l'Est du Québec, 2015.

¹⁶¹ C. GENDRON. Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs, *Revue internationale Communications sociale et publique.* 2014, p. 117-129.

¹⁶² P. BATELLIER. *Acceptabilité sociale Cartographie d'une notion et de ses usages*, Cahier de recherche, UQAM : Les publications du Centr'ERE, 2015. ; M.W. BRUNSON. A definition of "social acceptability" in ecosystem management. In : M.W. BRUNSON ; L.E. KRUGER ; C. B. TYLER ; S. A. SCHROEDER, tech. eds. *Defining social acceptability in ecosystem management : a workshop proceedings.* Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-369. Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station : 1996, p. 7-16. ; A. THOMASSIN. « Des réserves sous réserve » : acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien. Th., 2011.

¹⁶³ Dictionnaire Larousse, 2020.

¹⁶⁴ Définition du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. Disponible [en ligne] : <https://www.cnrtl.fr/definition/acceptabilite%20C3%A9>. Accès 21 février 2024.

? »¹⁶⁵. Cette question philosophique est au cœur de l'acceptabilité sociale. Quels sont les éléments qui rendent une décision « acceptable » ? Quelles sont leurs limites ? Quels sont les différents niveaux de compréhension de ce qui est défini comme acceptable ?

Bien que la notion d'acceptabilité ait son origine en droit (A), elle ne constitue pas un objet très présent au sein de la littérature juridique en vue de cerner sa portée et sa définition juridique. Ainsi, nous allons éclairer la notion d'acceptabilité sociale par d'autres champs disciplinaires (B) avec l'objectif de comprendre cette notion dans toute sa complexité.

A – La notion imprécise d'acceptabilité en droit

137. L'origine juridique de la notion d'acceptabilité sociale. La relation entre la norme juridique et son acceptation par la société fait partie intégrante de la conception d'effectivité de la norme juridique¹⁶⁶. Cette relation étroite est décrite par H. KELSEN dans la théorie pure du droit. Selon l'auteur, l'effectivité est le fait d'appliquer effectivement la norme, en conformité avec la conduite humaine et l'ordre normatif¹⁶⁷. Ainsi, selon la théorie pure du droit, pour qu'une norme soit considérée comme effective, elle doit nécessairement être acceptée par la société à laquelle elle est destinée¹⁶⁸. Toutefois, les premières apparitions de la notion « d'acceptabilité sociale » en droit de l'environnement telle qu'elle est entendue aujourd'hui datent des années 1990¹⁶⁹. Cette notion est devenue plus courante après les discussions suscitées par la Convention de la Diversité Biologique et sa signature en 1992, spécialement dans les discours et revendications de certaines populations traditionnelles. Ces groupes, encouragés par la portée de la notion de développement durable¹⁷⁰, se sont

¹⁶⁵ L. ROY. Jalons pour une recherche sur l'acceptabilité sociale de l'innovation éco-conçue : aspects éthiques et épistémologiques de la norme environnementale. *Marché et Organisations*. 2013, p. 83–99.

¹⁶⁶ R. A. CALSING. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. 2012, p.289-300.

¹⁶⁷ H. KELSEN. Théorie pure du droit. LGDJ, 1999. R. A. CALSING. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. 2012, p.289-300.

¹⁶⁸ H. KELSEN, *op. cit.*

¹⁶⁹ K. OPALKA. Acceptabilité sociale et sécurité juridique. *Global Sustainable Development Report – Brief*, 2015.

¹⁷⁰ Si aucun texte juridique ne définit la notion de développement durable, pour certains il s'agit d'un « meta-concept » présent dans presque tous les textes de droit de l'environnement d'actualité (A. MEYNIER, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Th. 2020 ; J. THEYS, *À la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs*. In : M. JOLLIVET. *Le développement durable, de l'utopie au concept*. De nouveaux chantiers pour la recherche. Elsevier, 2001). A son origine, la notion de développement durable tel qu'utilisé dans le rapport Bruntland, et après par la Convention de la Diversité Biologique, avait pour objectif de fonder un développement soutenable au long terme, ayant une approche écologique de la ressource. En d'autres termes, un changement de posture humaine d'exploitation des ressources naturelles, une nouvelle forme de gestion de la ressource vise aussi l'avenir des générations futures. Plus tard, la notion a basculé vers une approche plus économique qui cible une exploitation de la ressource au moyen terme (C. CANS, *Développement durable, Dictionnaire juridique des transitions écologiques*, V. PIRONON ; A. VAN LANG F. ; COLLART

questionnés sur les impacts liés aux développements économiques et de nouvelles infrastructures dans les régions occupées par différents peuples autochtones¹⁷¹ et communautés traditionnelles¹⁷². En se reposant sur la trilogie, écologie-économie-social, portée par la notion de développement durable, Madame K. OPALKA met en avant le fait que « *l'acceptabilité sociale est étroitement liée au volet « êtres humains » du développement durable* »¹⁷³. De ce fait, à partir de la Convention de la Diversité Biologique, les actions doivent être prises pour protéger l'environnement, mais garde à l'esprit la présence humaine dans cet espace. Il y a une recherche initiale vers l'harmonie dans la relation homme-nature¹⁷⁴. Ainsi, ces groupes font introduire d'abord, la notion de libre consentement préalable, dans le traité sur les droits des peuples autochtones¹⁷⁵. Ce consentement a été ensuite étudié et analysé selon le concept de « social license to operate »¹⁷⁶, une approche plus appliquée initialement aux affaires d'exploitation minérale et hydrocarbures¹⁷⁷. Dans un deuxième temps, en

DUTILLEUL, 296-299. Institut Universitaire Varenne, 2018). Néanmoins, si la sémantique de la notion de développement durable reste incertaine et par conséquent, la portée de cette notion également, en pratique la majorité des États l'ont introduit dans leurs droits internes. En France, c'était spécialement à partir de la loi Barnier du 2 février 1995 que le développement durable a intégré le droit positif (A. MEYNIER, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Th., 2020). En 2004, la Charte de l'environnement reprend les termes du rapport Brundtland et les introduit dans le droit français. De plus, l'article L. 110-1 du Code de l'environnement établit les objectifs du développement durable tel que « *satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Ainsi, la notion de développement durable se base aujourd'hui sur trois piliers dans une démarche intergénérationnelle afin de concilier la protection environnementale, sociale et économique.

¹⁷¹ Selon le groupe de travail sur les peuples autochtones des Nations Unies, « *les peuples autochtones sont les détenteurs de langues, de savoirs, de systèmes et de croyances uniques et ils ont une pratique inestimable de la gestion durable des ressources naturelles. Ils ont une relation particulière avec leur terre traditionnelle dont ils gèrent de manière spécifique* ».

¹⁷² K. OPALKA. Acceptabilité sociale et sécurité juridique. *Global Sustainable Development Report – Brief*, 2015.

¹⁷³ K. OPALKA, *Ibid.*, p 1.

¹⁷⁴ L. ROY, *op. cit.*

¹⁷⁵ La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, signée le 13 septembre 2007.

¹⁷⁶ « Social license to operate » que peut être traduite en français comme « licence sociale d'exploitation » est un concept originaire des études canadiennes sur l'acceptabilité des locaux, spécialement des peuples autochtones par rapport aux projets d'exploration minière dans leurs territoires. Selon W. ALLEN, le « social license to operate » « *fait référence au niveau d'acceptation ou d'approbation par les communautés locales et les parties prenantes des organisations et de leurs activités. Il repose sur l'idée que les institutions et les entreprises ont besoin non seulement d'une autorisation réglementaire, mais aussi d'une "autorisation sociale" pour mener leurs activités* » (nous traduisons). Disponible [en ligne] <https://learningforsustainability.net/social-license/>. Pour plus d'information sur le concept de « social license to operate » voir : A. WILL, A. GRANT, D. STRONGE, S. WEGNE. Building engagement and social licence : Unpacking Social Licence to Operate and partnerships – developing rubrics for guidance and assessment. Biosecurity New Zealand Technical Paper n° 17, 2019. ; J. GEHMAN, L.M. LEFSRUD, S. FAST. Social license to operate: Legitimacy by another name?. Canadian public administration. 2017, p. 293-317. ; I. THOMSON, B. ROBERT, L. BLACK. The social license to operate : Normative elements and metrics. Presented at the First International Seminar on Social Responsibility in Mining, Santiago, Chile, 2011. ; I. THOMSON, R. G. BOUTILIER, J. MAMANI, J. D. MEDINA. Startingit right! Mineral exploration and the social licence to operate. *Mining Law*. 2010, p. 13–20.

¹⁷⁷ R. G. BOUTILIER, L. BLACK I. THOMSON. From metaphor to management tool: How the social license to operate can stabilise the socio-political environment for business. *International Mine Management 2012 Proceedings*. 2021, p. 227-237.

complément des principes du droit international du droit de l'environnement, notamment ceux de la participation et de l'information des citoyens sur les sujets environnementaux, l'administration publique a cherché à avoir le consentement des locaux avant d'initier un projet qui pourrait impacter le territoire¹⁷⁸. Finalement, la notion de droit international de « *libre consentement est donc devenu[e] l'acceptabilité sociale* »¹⁷⁹. Le Professeur L. SIMARD¹⁸⁰ met en exergue que les populations impactées par les grands projets d'aménagement, tels qu'une centrale hydroélectrique ou un gazoduc, ne souhaitent plus avoir simplement une étude d'impact environnemental, mais souhaitent être partie prenante dans la prise de décision pour que leurs opinions soient davantage pris en compte. Dès lors, l'importance de l'acceptation des locaux commence à être un sujet d'intérêt des autorités publiques. D'ailleurs, il est important de mettre en avant que « *la notion d'acceptabilité sociale est par conséquent teintée par la volonté des décideurs de mieux maîtriser les contestations dont leurs décisions peuvent faire l'objet* »¹⁸¹. Au cours des années 2000, le sujet a d'ailleurs été beaucoup traité par les sciences politiques et les économistes. Dans ce sens, R. BEAUDRY *et al.* soulignent que « *l'acceptabilité sociale ne peut donc se concevoir sans interroger ce cadre normatif qui permet de fixer les idéaux et les règles qui orientent les conditions subjectives et objectives du développement de la société et des territoires habités* »¹⁸². Le rapport entre l'action normative de l'autorité publique et l'acceptabilité de la population demeure d'intérêt juridique. Cela renforce l'accent mis sur l'importance des mesures de participation du public, notamment l'enquête publique.

Cependant si d'une part, on ne trouve aucune définition de l'acceptabilité sociale dans les textes de droit positif, la thématique a été développée par d'autres disciplines, comme par la sociologie, la philosophie, l'économie, la géographie et la science politique. L'apport de ces sciences sociales nous permet d'éclairer la notion d'acceptabilité sociale sans pour autant occulter ses origines juridiques.

¹⁷⁸ R. G. GNABOA. L'acceptabilité sociale comme une nouvelle norme à atteindre pour l'adhésion de plusieurs types d'acteurs dans un projet minier : Cas du projet d'exploitation d'uranium par la firme Strateco à Matoush dans les territoires des Cris. Mémoire, 2018.

¹⁷⁹ K. OPALKA, *op. cit.*, p. 2.

¹⁸⁰ L. SIMARD. L'acceptabilité sociale au Québec, Université d'Ottawa, rapport, 2016.

¹⁸¹ C. GENDRON, *op. cit.*, p. 115.

¹⁸² R. BEAUDRY, M.-J. FORTIN, Y. FOURNIS. La normativité de l'acceptabilité sociale : écueils et réactualisation pour une économie territorialisée. *Éthique Publique*. 2014, p. 3.

B – Un éclairage sur l’acceptabilité sociale par les autres sciences sociales

138. L’approche politiste de l’acceptabilité sociale. Le développement d’un intérêt plus accentué de l’acceptabilité sociale au Canada peut être expliqué par le fait qu’il s’agit d’un pays fortement influencé par les multiples groupes indigènes et les discussions associées à leur participation dans les projets miniers au cours des derniers cinquante ans. Ainsi, ils présentent certaines définitions d’acceptabilité sociale. Parmi elles, Madame J. CARON-MALENFANT et Monsieur T. CONRAUD, affirment que « *l’acceptabilité sociale est le résultat d’un processus par lequel les parties concernées construisent ensemble les conditions minimales à mettre en place pour qu’un projet, programme ou politique s’intègre harmonieusement, et à un moment donné, dans son milieu naturel et humain* »¹⁸³. Cette première définition, considérée comme relevant du marketing par Monsieur P. BATELLIER¹⁸⁴, révèle la recherche pour un minimum d’action de la part des chargés des projets pour que les impacts qui découlent des projets d’aménagement soient acceptables par la population locale. Cette définition apporte un privilège donné aux intérêts privés par rapport aux intérêts des populations locales. Une deuxième définition d’acceptabilité, a été présentée par Madame M.-J. FORTIN et par le Professeur Y. FOURNIS. Ils ont défini l’acceptabilité sociale comme « *un processus d’évaluation politique d’un projet sociotechnique mettant en interaction une pluralité d’acteurs impliqués à diverses échelles et à partir duquel se construisent progressivement des arrangements et des règles institutionnels reconnus légitimes, car cohérente avec la vision du territoire et le modèle de développement privilégiés par les acteurs concernés* »¹⁸⁵. Cette définition ancrée sur la relation entre le territoire et la population met en avant la nécessité d’une relation de confiance entre les acteurs afin que les règles soient reconnues comme légitimes. L’importance donnée à la reconnaissance de la légitimité de l’autorité suite à un processus graduel de discussion avec les acteurs semble intéressante pour comprendre quels sont les éléments qui font qu’une norme ou une autre, soit acceptable. Le regard politiste sur cette notion nous permet de comprendre la relation d’interdépendance entre le processus par lequel une décision est prise et la reconnaissance de sa légitimité qui la rend par conséquent, plus acceptable.

¹⁸³ J. CARON-MALENFANT, T. CONRAUD. Guide pratique de l’acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d’action. Montréal : Éditions D.P.R.M, 2009, p. 14. Cité par R. G. GNABOA. L’acceptabilité sociale comme une nouvelle norme à atteindre pour l’adhésion de plusieurs types d’acteurs dans un projet minier : Cas du projet d’exploitation d’uranium par la firme Strateco à Matoush dans les territoires des Cris. Mémoire, 2018.

¹⁸⁴ P. BATELLIER. *Acceptabilité sociale Cartographie d’une notion et de ses usages*, Cahier de recherche, UQAM : Les publications du Centr’ERE, 2015.

¹⁸⁵ M.-J. FORTIN, Y FOURNIS, *op. cit.*

139. L’approche sociologique de l’acceptabilité sociale. Suivant la dynamique des travaux canadiens, Madame C. GENDRON, influencée par les recherches du Professeur M. W. BRUNSON¹⁸⁶, définit l’acceptabilité sociale comme l’« *assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo* »¹⁸⁷. Cette dernière définition présente l’acceptabilité sociale comme un degré plus avancé de démocratie participative. Pour l’auteurice, il s’agit d’un jugement collectif qui renvoie à une dynamique sociale dans laquelle la décision est prise¹⁸⁸. Il y a également un changement dans la dynamique de prise de décision. Autrefois, les autorités publiques informaient le public sur un projet considéré comme la meilleure option, basée sur un avis scientifique. Cependant, l’opposition sociale à cette approche « descendante » a conduit à un nouveau processus : avant que l’autorité ne décide du meilleur projet, la société doit exprimer son opinion. En d’autres termes, la population doit d’abord accepter les risques et les changements associés au projet avant que l’autorité prenne sa décision¹⁸⁹. Ainsi, pour Madame C. GENDRON, « *le concept d’acceptabilité sociale permet d’analyser les mécanismes présidant à l’ancrage d’un projet ou d’une décision dans une dynamique sociale sans les réduire au cadre institutionnel formel* »¹⁹⁰. Dans cette optique sociologique, la nécessité de l’acceptation sociale conduit à un changement dans la dynamique démocratique, mais sans être dépendante d’un cadre institutionnel formel, tel que les groupes de consultation. L’auteurice conclut donc que « *la crédibilité du décideur et l’ancrage de la décision dans le tissu social sont aujourd’hui déterminants pour que celle-ci soit acceptée, et par conséquent applicable et effective* ». Cette relation triangulaire entre la société, l’acceptation et la reconnaissance de l’autorité et le processus décisionnaire seraient donc des ingrédients de premier plan pour l’effectivité de la décision.

140. L’approche géographique de l’acceptabilité sociale. A la différence des politistes et des sociologues, les géographes se sont plutôt intéressés à analyser l’acceptation sociale dans

¹⁸⁶ M.W. BRUNSON. A definition of “social acceptability” in ecosystem management. In : M.W. BRUNSON ; L.E. KRUGER ; C. B. TYLER ; S. A. SCHROEDER. *Defining social acceptability in ecosystem management : a workshop proceedings*. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-369. Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. 1996, p. 7-16. ; M.W. BRUNSON ; L.E. KRUGER ; C. B. TYLER ; S. A. SCHROEDER. *Defining social acceptability in ecosystem management : a workshop proceedings*. Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-369. Portland, OR : U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station. 1996.

¹⁸⁷ C. GENDRON, *op. cit.*, p. 117.

¹⁸⁸ C. GENDRON, *Ibid.*

¹⁸⁹ C. GENDRON, *Ibid.*

¹⁹⁰ C. GENDRON, *Ibid.*, p. 117.

un contexte lié aux sujets environnementaux en dehors des projets d'aménagement urbain. Plus précisément, la majorité des recherches ont été développées sur les risques environnementaux et les gestions forestières¹⁹¹. Une deuxième différence mérite d'être soulignée. Si pour Madame C. GENDRON l'acceptabilité sociale est plus inclusive et considérée comme l'étape suivant l'acceptation sociale¹⁹², les travaux réalisés par Monsieur L. LASLAZ¹⁹³ *et al.* affirment le contraire. Selon certains auteurs, l'acceptation sociale présente un second degré de pertinence puisqu'elle intègre aussi l'analyse du respect de la décision après sa mise en œuvre. D'ailleurs, Madame A. THOMASSIN soulève que les études sur l'acceptation sociale au sein des aires marines protégées sont rares, bien qu'essentielles pour la bonne gestion de ces espaces. Selon l'autrice, l'acceptation sociale peut être classée comme l'un des trois piliers¹⁹⁴ favorisant le succès du fonctionnement d'une aire marine protégée. Ainsi Madame A. THOMASSIN met l'accent sur l'importance de différencier l'acceptation sociale et l'acceptabilité sociale. Selon elle, « *alors que cette dernière [acceptabilité sociale] se limite à la mesure d'un assentiment accordé à un outil (« est-ce acceptable ? »), l'acceptation intègre également l'appropriation réelle et le respect par les actes de la mesure (« est-ce accepté ? »)* »¹⁹⁵. Par conséquent, selon les méthodologies de suivi utilisées par certains géographes pour analyser l'acceptabilité sociale¹⁹⁶, un individu peut avoir trois réponses différentes par rapport à l'existence d'une aire marine protégée : acceptation, refus et indifférence¹⁹⁷. Tout au long de ses travaux, Madame A. THOMASSIN a développé une méthodologie d'analyse d'acceptation sociale d'une aire marine protégée

¹⁹¹ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area: The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*. 2010, p. 169–179.

¹⁹² C. GENDRON, *op. cit.*

¹⁹³ L. LASLAZ, C. GAUCHON, M. DUVAL, S. HERITIER. *Les espaces protégés*. Entre conflits et acceptation. Belin. 2014. ; L. LASLAZ. Dix méthodes pour cerner et mesurer l'acceptation sociale autour des espaces protégés. Colloque international de sciences humaines et sociales, Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux, Sep 2009, Chambéry, France. ; L. LASLAZ. Produisons du conflit, il restera toujours de l'acceptation. Tensions et concertations autour des chartes des parcs nationaux français. *Bulletin de l'Association de géographes français*. 2011, p. 387-402. ; M. DUVAL. Réflexions introductives : A la recherche de l'acceptation sociale. Entre conflits, processus participatifs et enjeux territoriaux dans les espaces protégés. In : L. LASLAZ, C. GAUCHON, M. DUVAL, S. HERITIER. *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*, Collection EDYTEM. 2010, p. 9-19.

¹⁹⁴ Les trois piliers sont : la durabilité écologique, l'acceptation sociale et la faisabilité économique. Madame A. THOMASSIN part des études de D. W. GILMORE pour s'intéresser à l'acceptation sociale dans les aires marines protégées de la région sud-ouest de l'océan Indien. A. THOMASSIN, « Des réserves sous réserve » : acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien. Th., 2011.

¹⁹⁵ A. THOMASSIN, *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁶ Par exemple, Madame A. THOMASSIN a développé dans ces travaux une méthodologie pour estimer l'acceptation sociale d'une aire marine protégée. (A. THOMASSIN, *op. cit.*). Madame A. CADORET a aussi utilisé une méthodologie de suivi pour analyser l'acceptation sociale dans le Parc national de Port-Cros (A. CADORET, *op. cit.*).

¹⁹⁷ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID, *op. cit.*, p. 170.

basée sur un suivi à moyen terme. Cette analyse est aussi réalisée à partir d'un questionnaire comportant certaines questions : i) l'acceptabilité sociale varie-t-elle en fonction du critère temps-distance ? ; ii) l'acceptabilité sociale varie-t-elle en fonction de la fréquence d'utilisation des ressources ? ; iii) l'acceptabilité sociale varie-t-elle en fonction de la perception de l'état de santé des écosystèmes côtiers ? ; iv) comment les paramètres socio-économiques influencent-ils l'acceptabilité sociale ? ; et v) comment les valeurs sous-jacentes à la protection du milieu marin peuvent-elles être utilisées pour définir une échelle d'acceptabilité sociale ?¹⁹⁸. Il s'agit d'une approche orientée vers une étude du lien homme-territoire. Ainsi, les résultats de cette analyse relationnelle entre l'acceptation et le respect des normes élaborées pour garantir le bon fonctionnement de l'aire marine protégée nous permet de comprendre le lien étroit entre l'implication de chaque individu dans les démarches décisionnelles et l'acceptation des changements dans un territoire particulier.

141. La conception d'acceptabilité sociale de la norme adoptée. En résumé, chaque discipline met en avant un aspect différent de l'acceptabilité sociale et de ses impacts dans le territoire. D'une part, nous observons les courants anthropologiques qui refusent le terme « acceptabilité sociale »¹⁹⁹, alors que les politistes non seulement l'emploient couramment mais l'encouragent²⁰⁰. L'acceptabilité sociale demeure donc une notion délicate et complexe mais *a priori* une étape importante pour la réussite des objectifs d'une aire marine protégée. Dans ce contexte, nous proposons de considérer l'acceptabilité sociale sous l'angle juridique, comme une part indispensable à l'effectivité de la norme et qui se développe à partir d'un processus de façon à reconnaître la légitimité de cette décision.

II – La diversité d'acceptabilité des règles chez les plaisanciers

142. Annonce du plan. Un éclairage ayant été donné quant à l'acceptation de l'acceptabilité sociale, nous allons nous intéresser à vérifier dans la pratique les différents degrés d'acceptabilité sociale du pouvoir du préfet maritime par les plaisanciers. Cette analyse a été conçue à partir d'enquêtes de terrain réalisées au cours de la période estivale 2021, puis enrichie par d'autres recherches portant sur des sujets connexes. Il faut souligner que cette analyse n'a pas pris en compte le nombre d'infractions commises pour évaluer l'acceptation sociale, principalement en raison du manque de données disponibles pour la même période

¹⁹⁸ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID, *op. cit.* (nous traduisons).

¹⁹⁹ D.PECAUD. L'acceptabilité sociale au bout de la transgression, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*. 2021.

²⁰⁰ K. OPALKA, *op. cit.*

dans les deux sites²⁰¹. Notre analyse a eu pour objectif de comprendre la perception des destinataires des normes, ainsi que leurs rapports avec l'autorité habilitée, les règles et leur présence dans les aires marines protégées étudiées. Nous pouvons alors constater que l'acceptabilité varie en fonction des types d'activités (A) et des zones dans lesquelles ces activités sont pratiquées (B).

A – Les degrés d'acceptabilité en fonction des différents types d'activités

143. Propos introductifs. Il n'est pas surprenant de constater que, parmi les pratiquants de certains types d'activités, certains présentent un degré d'acceptabilité plus élevé que d'autres. Cette tendance pourrait être liée au degré d'implication des représentants des plaisanciers dans les comités consultatifs, à leurs perceptions de l'impact de l'activité sur l'écosystème, ou encore à leur niveau de connaissance des implications liées à l'existence d'une aire marine protégée. Il est à noter que nous ne disposons pas de toutes les réponses concernant la vision individuelle de chaque plaisancier dans chaque aire marine protégée. Les questionnaires réalisés avec plus de deux cents visiteurs dans les deux laboratoires d'études, ainsi que les entretiens menés en complément, et les études réalisées par des chercheurs que nous avons exploitées, ne permettent que de brosser une vision générale de leur acceptabilité sociale pour chacune des activités étudiées.

144. L'exemple de l'acceptabilité sociale dans le cas de la plongée au Parc national de Port-Cros. L'activité de plongée est fortement développée dans le Parc national de Port-Cros. En 1991, 11 700 plongées ont été recensées et cela uniquement sur l'île de Port-Cros²⁰². Selon les questionnaires réalisés en 2021, presque un quart des visiteurs interrogés pratiquaient la plongée dans le parc²⁰³. Depuis 1994, le Parc national de Port-Cros a initié un processus de suivi des plongées et a développé des chartes avec les structures partenaires. Celles-ci ont évolué d'une simple charte de bonne conduite à une obligation d'avoir une autorisation délivrée par le directeur du parc. Actuellement, selon le CAPEL - outil de suivi de plongée du Parc national de Port-Cros - il y a trente-et-une structures de plongée installées entre les cœurs

²⁰¹ De plus, comme souligné par Monsieur J.-E. BEURET et Madame A. CADORET, selon différentes recherches menées pour évaluer l'effectivité des aires marines protégées, il apparaît que les sanctions en cas de non-respect de la législation applicable à ces espaces sont rares. J.-E. BEURET, A. CADORET. Effort de conservation et Aires marines protégées : quatre illusions et un changement de perspective. *VertigO*. 2021. Dans le même sens A. CADORET, *op. cit.*

²⁰² Voir le site du Carnet de Plongée en Ligne du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://capel.portcros-parcnational.fr/la-plongee-au-sein-du-pnpc>. Accès 28 février 2024.

²⁰³ Résultats des questionnaires réalisés entre le 30 juillet 2021 et le 30 août 2021. Voir notamment ces résultats disponibles dans l'Annexe 3.

du parc et l'aire d'adhésion ainsi que plusieurs autres autorisées à réaliser ses activités au sein du parc²⁰⁴. Nous avons pu interviewer trois acteurs travaillant au sein de ces différentes structures partenaires. Ces derniers ont montré des degrés d'acceptabilité des règles différents, selon notamment leur niveau de participation dans la prise de décision. Le premier acteur qui a répondu à notre enquête était basé au sein de l'île de Porquerolles²⁰⁵. Il souligne que le peu de règles en vigueur pour la plongée au sein du parc est adapté à cette activité. Il met en avant d'ailleurs un lien positif entre les « arrêtés du Préfet Maritime » et la conservation des écosystèmes. Il fait également remarquer que les règles concernant la plongée dans l'île de Porquerolles sont inexistantes et que celles en vigueur sur l'île de Port-Cros sont encore faibles par rapport au niveau de fréquentation. Enfin, il a également souligné « une création participative » des normes, mais cela est directement lié à l'implication historique de sa famille et de leur structure de plongée dans l'élaboration des chartes partenaires. Nous avons dans ce premier cas, un exemple d'un acteur engagé dans la prise de décision qui reconnaît la légitimité du Préfet Maritime et son importance dans la conservation du Parc national de Port-Cros et qui présente, globalement, un haut niveau d'acceptabilité sociale.

Le deuxième acteur entretenu²⁰⁶ laisse penser à l'existence d'une adéquation entre les normes et une bonne relation avec l'administration du parc, mais il réfute l'idée d'une fréquentation au-dessus de la moyenne. D'ailleurs, cet acteur basé à proximité des salins d'Hyères (aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros), ne fait pas mention du rôle du Préfet Maritime et attribue majoritairement la réglementation à l'administration du Parc national de Port-Cros. Cela démontre un possible manque de connaissance sur le fonctionnement des instances de décision. Cependant, il évoque un sentiment d'implication et de participation dans les instances de consultations du Parc national de Port-Cros. Si d'un côté les déclarations de cet acteur montrent un degré satisfaisant d'acceptabilité, d'un autre côté, cette acceptabilité doit être nuancée en raison d'une possible perception biaisée par rapport aux compétences en matière de régulation en mer. Nous avons vu que l'acceptabilité sociale relève de la légitimité de la norme mais aussi de l'autorité en question. Dans le cas de cet acteur, le deuxième élément ne semble pas être explicitement reconnu.

²⁰⁴ Voir le site du Carnet de Plongée en Ligne du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://capel.portcros-parcnational.fr/partenaires>. Consulté 28 février 2021.

²⁰⁵ Entretien réalisé avec le responsable par un club de plongée basé à île de Porquerolles, cœur du Parc national de Port-Cros. 03 août 2021.

²⁰⁶ Entretien réalisé avec le responsable par un club de plongée basé à Hyères, aire d'adhésion de Parc national de Port-Cros. 05 août 2021.

Le troisième acteur entretenu²⁰⁷ a présenté un cadre complètement différent. Cet acteur, également basé dans l'aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros, a souligné que les "règles changent sans prévention", ce qui selon lui, est le résultat d'une communication insuffisante. Nous avons également pu comprendre de cet entretien qu'il n'était pas directement investi dans la prise de décision, même s'il met en exergue les efforts réalisés par l'administration du parc dans ce sens. Il soulève en outre le fait qu'il y a un problème de résultat dans les propositions établies par l'administration du Parc national de Port-Cros et que plusieurs projets n'ont pas abouti. Il souligne un lien entre la forte fréquentation sur le parc et l'augmentation des changements de la réglementation sur la plongée. Néanmoins, il ne précise pas si ce changement est positif ou négatif. Un dernier point à souligner quant aux réponses formulées est l'absence de mention du préfet maritime. Il est donc possible de déduire que l'éloignement des espaces de décisions influe sur la compréhension du fonctionnement de la régulation en matière de plaisance et, par conséquent, sur son acceptabilité. Cette vision est renforcée par une autre étude réalisée sur la capacité de charge touristique²⁰⁸ dont 53 % des acteurs économiques²⁰⁹ interrogés ont répondu que le Parc national de Port-Cros était associé à « une réglementation contraignante ». D'ailleurs pour 42% d'entre eux, ils n'étaient pas suffisamment informés sur les règles ou leurs changements. A partir de ces réponses, nous observons une acceptabilité sociale plutôt favorable dans l'activité de plongée mais qui présente plusieurs points de divergence, spécialement sur le rôle du préfet maritime.

145. L'acceptabilité sociale dans le cas de la navigation de plaisance au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Le Parc naturel marin d'Iroise est situé dans une zone qui a une « capacité d'accueil supérieure à 5000 places pour plus de 36 000 navires immatriculés dans les quartiers maritimes du secteur »²¹⁰. Sur ce site aussi, nous avons pu nous entretenir avec 3 acteurs qui travaillent ou ont travaillé sur place. La culture maritime a été au cœur de ces

²⁰⁷ Entretien réalisé avec le responsable par un club de plongée basé à Hyères, aire d'adhésion de Parc national de Port-Cros. 02 août 2021.

²⁰⁸ C. VAN DER YEUGHT. Contribution des entreprises touristiques à la maîtrise de la capacité de charge de Porquerolles et au « caractère » du Parc national de Port-Cros (Provence, France). *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, 32, 2018, p. 185-211.

²⁰⁹ Ces acteurs développent diverses activités, mais deux sont liés à la plongée. Néanmoins, il y a notamment des représentants du secteur d'hébergement, restauration, commerce, viticulture, activités nautiques et pêche. Consultez le tableau nommé « Répartition des entreprises interrogées », C. VAN DER YEUGHT. Contribution des entreprises touristiques à la maîtrise de la capacité de charge de Porquerolles et au « caractère » du Parc national de Port-Cros (Provence, France). *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*, 32, 2018, p. 192.

²¹⁰ Information disponible sur le site du Parc naturel marin d'Iroise, disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/la-plaisance>. Accès le 28 février 2024.

entretiens. Le premier acteur²¹¹, un plaisancier individuel et ancien pêcheur, a estimé que les règles sont de plus en plus contraignantes, cela étant à l'origine d'une prise de décision par des « scientifiques » externes à la région et qui ont comme objectif uniquement la protection de l'environnement. Il relève également le manque de participation dans les instances de prise de décision et un système « top-down » de décision. En d'autres termes, selon lui, les décisions sont prises par des acteurs placés dans des instances supérieures et imposées aux destinataires. Il met à ce titre en exergue le manque de diffusion des règles et son mécontentement lié à la restriction d'accès à certains espaces fréquentés auparavant. Finalement, il a exprimé un rejet quant à la légitimité du parc, mais n'a fait aucune mention du préfet maritime. Cet acteur affirme que l'administration du Parc naturel marin d'Iroise est responsable de la situation, car il n'y a pas de raison d'être pour cette organisation. Nous avons, semble-t-il ici, une très forte absence d'acceptabilité sociale, sentiment semblant être partagé par plusieurs plaisanciers de la région. En effet, selon les résultats du questionnaire, 22,3% des plaisanciers ont répondu qu'une régulation plus restrictive de plaisance pourrait être un obstacle à la visite et parmi eux plus de la moitié pense que les règles ne sont pas bien adaptées pour la conservation de l'environnement du Parc naturel marin d'Iroise.

Un deuxième acteur²¹² a présenté un avis plus mitigé. En qualité de membre représentatif d'une association de plaisance de la région, il a souligné les améliorations positives de la relation avec l'administration du Parc naturel marin d'Iroise. Néanmoins, il a mentionné que l'augmentation des restrictions en mer ainsi que des verbalisations étaient mal perçues par les plaisanciers. Si cet acteur a fait une référence rapide aux arrêtés du préfet maritime, à plusieurs reprises il a suggéré que les règles proviennent directement du Parc naturel marin d'Iroise. Nous faisons une nouvelle fois face à une méconnaissance de la réglementation en mer qui mène à une acceptabilité sociale plus faible. La nécessité d'avoir toutes les informations pour pouvoir construire un avis sur un sujet n'est pas un principe du droit de l'environnement mais fait partie aussi du processus d'acceptabilité comme mis en évidence par Madame C. GENDRON²¹³.

²¹¹ Entretien réalisé avec un plaisancier sur le port de plaisance du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 19 août 2021.

²¹² Entretien réalisé avec le responsable par l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

²¹³ C. GENDRON, *op. cit.*

Le dernier acteur interviewé était un acteur économique dans le secteur de la promenade en mer²¹⁴. Il a présenté un avis plus favorable que les deux autres. Il a d'abord souligné le fait que les règles ne sont pas contraignantes et qu'en tant que partenaire du Parc naturel marin d'Iroise il devait donner l'exemple aux autres acteurs et les pousser à adopter des comportements plus respectueux de l'écosystème. Il a mis aussi l'accent sur les échanges existants entre les partenaires et l'administration ainsi que l'apport des nouvelles connaissances sur le milieu. Toutefois, les actions du préfet maritime sont complètement oubliées. Il ne semble pas faire partie du cercle d'acteurs présents et reconnus comme légitimes dans la région.

A titre comparatif, le degré d'acceptabilité sociale dans le cas de la navigation de plaisance dans le Parc national de Port-Cros a été plutôt similaire à celui du Parc naturel marin d'Iroise. Cependant, un plus grand nombre d'intervenants ont mis en avant la volonté des plaisanciers d'être pris en compte par les autorités compétentes au Parc national de Port-Cros, ce qui a conduit à une plus grande acceptabilité. Néanmoins, un point a suscité des divergences. En effet, si d'une part, un membre représentatif d'une des associations de plaisance a mis en lumière l'augmentation du nombre de règles contraignantes, d'autre part, certaines de ces règles sont difficiles à accepter. Par ailleurs, au long de notre entretien²¹⁵, le représentant de la Préfecture Maritime de la Méditerranée a souligné leurs efforts visant à accroître les négociations et à éviter les mesures considérées comme « descendantes » ainsi que les actions répressives.

B – Les degrés d'acceptabilité sociale différents, en fonction des zones d'activités des pratiques

146. L'acceptabilité sociale dans le cas des aires d'adhésion du Parc national de Port-Cros. Nous avons observé qu'un deuxième élément était également générateur des différents degrés d'acceptabilité sociale : la distance entre la zone d'activité pratiquée et le centre de prise de décision. Cela a également été relevé par Madame A. THOMASSIN *et al.*²¹⁶ précisant que le lieu de pratique et le lieu de vie de l'individu impactent le degré d'acceptabilité. Ainsi, selon les différentes zones du Parc national de Port-Cros, les acteurs soulèvent des degrés différents d'acceptabilité de la norme. Ainsi, en regard des différentes zones du Parc national

²¹⁴ Entretien réalisé avec le responsable par une entreprise de balade en mer au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 12 août 2021.

²¹⁵ Entretien réalisé avec un représentant de la Préfecture Maritime de la Méditerranée. 09 septembre 2021.

²¹⁶ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID, *op. cit.*

de Port-Cros, les acteurs soulèvent des degrés distants d'acceptabilité de la norme. Parmi les sept acteurs²¹⁷ interviewés basés dans la zone d'adhésion du Parc national de Port-Cros la majorité a souligné le sentiment de n'être pas pris en considération avant la prise de décision. Ce sentiment revient plus fortement encore pour certains qui relatent avoir l'impression « d'être poussé vers la sortie »²¹⁸ du Parc national de Port-Cros. Le refus de l'administration s'intensifie dès que l'acteur est plus distant des sphères de concertation. D'ailleurs, le représentant du port de plaisance d'Hyères²¹⁹ met en exergue l'idée d'une « perte de sensibilité des zones adjacentes » du parc. Selon lui, il y a un oubli de la part des autorités compétentes de l'importance d'intégrer ceux qui sont basés dans cette zone. Il met en lumière aussi la nécessité de fomentier le dialogue avec ceux qui sont basés dans les aires d'adhésion tel qu'envisagé avec les acteurs basés sur les cœurs du Parc national de Port-Cros. Un deuxième point intéressant souligné par cet acteur était la difficulté à comprendre le fonctionnement administratif d'un parc national, qui a été décrit comme « un État dans l'État ». D'autant plus que, selon lui, les décisions sont prises par des « technocrates », de sorte que les plaisanciers ne se sentent pas contraints par les normes émanant de l'État. Cela tend à montrer la faible acceptabilité sociale de l'autorité compétente et de la norme qu'elle émet. Dans ce sens, Madame A. THOMASSIN *et al.* attirent l'attention sur le fait que le manque d'information sur le fonctionnement, la création et les objectifs d'une aire marine protégée pourraient être un facteur important pour expliquer une faible acceptation²²⁰.

Il est intéressant de comparer le ressenti de deux acteurs exerçant la même activité dans différentes zones du Parc national de Port-Cros afin de vérifier comment la localisation peut influencer l'acceptabilité sociale. En comparant le retour d'expérience de deux agents portuaires, leurs perceptions de leur intégration dans les lieux de discussions, nous nous sommes aperçus d'un discours divergent, incluant le degré d'acceptabilité des pouvoirs du préfet maritime. Cette opposition a été aussi vérifiée dans les avis des établissements de plongée situés dans les cœurs du Parc national de Port-Cros par rapport à ceux situés dans les aires d'adhésion. La relation entre la localisation géographique des acteurs par rapport au centre de décision semble être un facteur déterminant dans le degré d'acceptabilité sociale.

²¹⁷ Dont deux liés à la plongée, deux associations, un loueur de bateau de plaisance et un gestionnaire de port et un lié à la promotion des activités de visite écoresponsables.

²¹⁸ Expression utilisée par le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

²¹⁹ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 31 juillet 2021.

²²⁰ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID, *op. cit.*, p. 175.

147. L'acceptabilité sociale par les acteurs locaux dans le Parc naturel marin d'Iroise.

Une deuxième approche liée à la localisation géographique des acteurs par rapport au degré d'acceptabilité sociale est celle du lieu de vie. Selon les résultats des questionnaires²²¹, les résidents des îles et de la zone côtière du Parc naturel marin d'Iroise semblent être moins favorables aux normes de protection appliquées au parc, les visiteurs occasionnels ont répondu de manière plus favorable à la réglementation, dans la mesure où ils disent être d'accord avec les normes tant qu'elles sont adaptées à l'aire marine protégée. Parmi les soixante-dix-sept personnes interrogées provenant d'une ville située à l'extérieur du périmètre du Parc naturel marin d'Iroise, moins de 30% ont répondu que les règles en matière de protection de l'environnement applicables du Parc naturel marin d'Iroise ne sont pas adaptées à l'espace protégé. D'ailleurs, parmi ces visiteurs, moins de 15% ont souligné qu'une régulation plus restrictive des activités nautiques pourrait être un obstacle à leur visite²²². Par contre, dans le cas des résidents, plus de la moitié ont signalé que l'endurcissement de la régulation pourrait être un obstacle à leur fréquentation. Il faut mettre en avant, que trois²²³ acteurs du Parc naturel marin d'Iroise interviewés ont souligné estimer que les règles liées à la plaisance sont parfois inexistantes et parfois pas respectées. Le manque d'acceptabilité de l'existence même du Parc naturel marin d'Iroise semble toujours ancré dans certaines consciences, rejoignant ainsi une tendance observée dans la littérature²²⁴. Ce manque semble encore plus fort pour les acteurs locaux qui ressentent une limitation de leurs libertés²²⁵. Finalement, si le fait d'habiter à proximité ou dans le périmètre d'une aire marine protégée ne semble pas révéler systématiquement une faible acceptabilité de l'aire protégée ou des normes produites pour assurer la régulation de la fréquentation de plaisance notamment, les formes d'utilisation des espaces et les origines des individus contribuent à faire varier leurs degrés d'acceptabilité. Or, force est de constater avec Madame A. THOMASSIN *et al.* que l'acceptabilité sociale reste essentielle pour établir la bonne gestion d'une aire marine protégée²²⁶.

²²¹ Voir Annexe 3, intitulé « Résultats des questionnaires ».

²²² Voir Annexe 3, intitulé « Résultats des questionnaires ».

²²³ Parmi ces acteurs, nous avons un représentant d'une association de plaisanciers, un membre du conseil de gestion du Parc naturel marin d'Iroise et un plaisancier individuel. Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise ».

²²⁴ Pour plus d'information par rapport à l'histoire de la création du Parc naturel marin d'Iroise, voir : J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif? *Mondes En Développement*. 2007, p. 77-92.

²²⁵ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

²²⁶ A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID, *op. cit.*

§ 2 LA FRAGILE RECONNAISSANCE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DES GESTIONNAIRES PAR L'ÉTAT

148. Annonce du plan. La reconnaissance du pouvoir de police administrative des gestionnaires est une source de solution pour faire avancer la politique de décentralisation entamée au niveau national à partir des années 1980, spécialement depuis la Loi sur la démocratie de proximité du 28 février 2002²²⁷. Cette reconnaissance est cependant également une source de confusion sur la place effective du gestionnaire face au fonctionnement administratif de l'État²²⁸. Afin de mieux comprendre cette ambiguïté à laquelle sont confrontés les gestionnaires des aires marines protégées, nous examinerons d'abord ce que prévoit le Code de l'environnement concernant la reconnaissance du rôle des gestionnaires de ces aires (I). Ensuite, nous approfondirons les fonctions administratives attribuées aux gestionnaires (II).

I – Une fragile reconnaissance issue d'un manque de clarté du Code l'environnement

149. Annonce du plan. Le terme « gestionnaire » n'a pas été largement employé par le législateur au moment de la rédaction du Code de l'environnement. Il ne figure que dans le Chapitre II du Titre III du Code de l'environnement, consacré aux réserves naturelles. Le seul article dans la partie législative du Code de l'environnement²²⁹ utilisant le terme « gestionnaire » est le chapitre consacré aux aires marines protégées qui a été abrogé par la loi pour la reconquête de la biodiversité²³⁰. Cependant, certains articles de la partie réglementaire, notamment l'article R334-1²³¹ maintiennent le terme « gestionnaire des aires marines protégées ». Cette lacune soulève des questions cruciales. Comment pouvons-nous envisager la reconnaissance d'un pouvoir de police administrative pour les gestionnaires des aires marines protégées alors que le terme « gestionnaires » n'est pas explicitement utilisé par

²²⁷ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. *JORF* du 28 février 2002.

²²⁸ Monsieur J.-E. BEURET et Madame A. CADORET soulignent que selon la catégorie de l'aire marine protégée, le gestionnaire peut disposer d'une autorité ou être seulement associé à un animateur d'une gouvernance. J.-E. BEURET, A. CADORET, *op. cit.*

²²⁹ Ancien article L334-2 du Code de l'environnement.

²³⁰ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. *JORF* n°0184 du 9 août 2016

²³¹ *In situ* : « Article R334-1 L'Office français de la biodiversité anime le réseau des aires marines protégées françaises et contribue à la participation de la France à la constitution et à la gestion des aires marines protégées décidées au niveau international.

À cette fin, il peut se voir confier, après accord de son conseil d'administration, sur proposition du ministre chargé de l'environnement, la gestion directe d'aires marines protégées. Il apporte son appui technique, administratif et scientifique aux autres gestionnaires d'aires marines protégées et suscite des projets d'aires marines protégées afin de constituer un réseau cohérent. ».

le législateur ? Ce constat nous amène à questionner les éléments qui confèrent à une instance les pouvoirs de police administrative, en examinant dans un premier temps, comment le Code de l'environnement conçoit le rôle des gestionnaires des espaces protégés au sens large (A), et dans un second temps, en étudiant le rôle attribué aux directeurs de parcs nationaux pour en apprécier d'éventuelles différences (B).

A – Les questionnements autour du statut de gestionnaires des espaces protégés dans le Code de l'environnement

150. Propos liminaires. Le métier de gestionnaire des espaces protégés n'est pas nouveau en France. Par contre, il peut être mal appréhendé. Selon l'OFB, « *le métier de gestionnaire de site (protégé) a pour mission principale de gérer le patrimoine naturel ou culturel d'un espace protégé ou faisant l'objet d'une gestion particulière. Il ou elle pilote la protection et la gestion de cet espace, ainsi que la valorisation, la sensibilisation et la médiation du patrimoine* »²³². Le Code de l'environnement rejoint l'approche adoptée par l'OFB en énumérant, à son article R332-20, les attributions du gestionnaire de réserves naturelles. Ainsi, le gestionnaire assure la conservation de la réserve naturelle et, si nécessaire, il peut agir à des fins de restauration du patrimoine naturel²³³. De plus, le gestionnaire est le responsable pour établir le plan de gestion de la réserve naturelle dans un délai de trois ans après sa désignation²³⁴. Il convient de mettre en avant, le fait que, majoritairement, les gestionnaires ont une formation en sciences naturelles²³⁵. D'ailleurs, cela peut être un critère pour pouvoir postuler en tant que gestionnaire même si, par exemple, d'autres acteurs peuvent être désignés gestionnaire de réserve naturelle²³⁶.

²³² Information disponible [en ligne] sur le site de l'Office français de la biodiversité sur : <http://metiers-biodiversite.fr/metiers/gestionnaire-site#:~:text=Le%20m%C3%A9tier%20de%20gestionnaire%20de,et%20la%20m%C3%A9diation%20du%20patrimoine>. Accès 03 avril 2024.

²³³ *In situ* : « Article R332-20 Le gestionnaire de la réserve naturelle assure la conservation et, le cas échéant, la restauration du patrimoine naturel de la réserve. Il veille au respect des dispositions de la décision de classement en faisant appel à des agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative ».

²³⁴ Article R332-21 du Code de l'environnement.

²³⁵ Selon les informations disponibles [en ligne] sur le site de l'Office français de la biodiversité, le niveau de qualification requis pour occuper un poste de gestionnaire d'espaces protégés peut être « *accessible à partir du niveau II de type Master dans un domaine scientifique en lien avec la nature, tel que la formation en écologie, biologie, sciences de la vie et de la terre* ». <http://metiers-biodiversite.fr/metiers/gestionnaire-site#:~:text=Le%20m%C3%A9tier%20de%20gestionnaire%20de,et%20la%20m%C3%A9diation%20du%20patrimoine>. Accès 03 avril 2024.

²³⁶ Article L332-8 du Code de l'environnement.

151. Le gestionnaire des espaces protégés, un rôle imprécis dans le Code de l'environnement. Alors que le terme « gestionnaire » n'est employé que trois fois dans la partie législative du code, la partie réglementaire nous apporte un peu plus de précisions. Parmi les trois articles du Code de l'environnement qui traitent des gestionnaires des espaces protégés dans le Titre III de la partie législative, il convient de noter en premier lieu que l'article L322-22-1 du Code de l'environnement prévoit qu'il appartient au gestionnaire de la réserve naturelle de mettre en place les mesures provisoires ou d'urgence en cas d'atteinte à l'intégrité et à la conservation de la réserve. Cet article fait écho à l'idée que le gestionnaire en est le responsable en tant que gestionnaire du patrimoine naturel. Néanmoins, nous pouvons nous poser la question de savoir quelles sont les mesures provisoires auxquelles l'article fait référence. S'agit-il des mesures d'interdiction d'accès aux espaces endommagés, des actions d'intervention sur le site en question ou notamment des mesures financières pour mettre fin à l'atteinte ? Lorsque le gestionnaire peut mettre en œuvre ces différentes mesures, cela semble indiquer une capacité d'action directe par le biais de mesures réglementaires, ce qui pourrait constituer une forme de reconnaissance minimale d'un pouvoir de police administrative de l'environnement. Cependant, cet article isolé ne suffit pas à affirmer la reconnaissance du pouvoir de police administrative des gestionnaires au sens large, dans la mesure où il concerne uniquement les réserves naturelles. Les deux autres articles inscrits dans la première partie du Code de l'environnement sont moins précis encore sur le rôle du gestionnaire. D'une part, l'article L332-1 du Code de l'environnement mentionne le rôle des Réserves naturelles de France, notamment en tant qu'organisme rassemblant les gestionnaires. D'autre part, il est prévu à l'article L332-8-1 du Code de l'environnement l'affectation aux gestionnaires du « produit de la taxe sur l'embarquement maritime de passagers à destination d'espaces naturels protégés mentionnée à l'article L. 423-47 du code des impositions sur les biens et services ». Ces deux articles rendent visible l'existence des gestionnaires dans ces espaces, sans apporter de meilleure compréhension quant à leur rôle.

La partie réglementaire du Code de l'environnement fournit plus de pistes par rapport au rôle des gestionnaires ainsi que quelques pistes possibles favorables à la reconnaissance d'un pouvoir de police administrative aux gestionnaires des aires marines protégées au sens large. Initialement, dans la section dédiée aux réserves naturelles, un paragraphe est intégralement consacré aux gestionnaires des réserves naturelles²³⁷. Alors que le premier article établit la procédure selon laquelle le gestionnaire est désigné par le préfet, après l'avis du comité

²³⁷ Articles R332-19 et R332-20 du Code de l'environnement.

consultatif, le second, comme précité, prévoit que le gestionnaire doit assurer la conservation de l'espace protégé mais, aussi qu'il « *établit un rapport annuel d'activité qui rend notamment compte de l'application du plan de gestion et de l'utilisation des crédits qu'il reçoit, ainsi qu'un bilan financier de l'année écoulée et un projet de budget pour l'année suivante* ». Ce document doit d'ailleurs être soumis à l'avis du conseil consultatif. Pour les réserves naturelles a minima donc, les gestionnaires ont une attribution de caractère administratif qui est complétée par les articles R332-21 et R332-26 du Code de l'environnement prévoyant l'obligation du gestionnaire d'établir le plan de gestion et en cas de nécessité les situations dans lesquelles le gestionnaire peut réaliser des travaux sur l'espace protégé. Si ces articles ne traitent pas d'actions fondées sur un pouvoir de police administrative, ils permettent de comprendre quelles sont les attentes du législateur envers les gestionnaires. Il s'agit à la fois d'un administrateur de la réserve naturelle et d'un expert en conservation des milieux naturels. Malgré ces précisions, il n'est pas encore possible d'identifier les compétences des gestionnaires en matière de réglementation, notamment en matière de fréquentation de plaisance.

B –La mise en avant du rôle de directeur de parc national

152. Une reconnaissance du rôle du directeur de parc national. A la différence des autres gestionnaires, le directeur de l'établissement public responsable de la gestion du parc national semble avoir plus de pouvoir et surtout, un statut plus clair selon les dispositions du Code de l'environnement. Tout d'abord, il convient de souligner que le directeur est nommé par le préfet²³⁸ et que, en dehors de ses attributions prévues par l'article R331-34 du Code de l'environnement, le conseil d'administration peut déléguer ses propres attributions au directeur du parc en matière budgétaire²³⁹. Ensuite, l'article R331-34 du même code énumère les attributions du directeur pour exercer la direction générale de l'établissement public, notamment pour garantir le fonctionnement des services de l'établissement, préparer le budget, recruter et gérer le personnel, ainsi que diriger les services. Ainsi, le cadre administratif du directeur est clairement défini par le Code de l'environnement. De plus, le directeur du parc national est explicitement reconnu pour son pouvoir de police administrative spéciale dans le cœur du parc. Les articles L331-10 et R331-35 attestent de cette reconnaissance. Le premier article dispose que le directeur du parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences

²³⁸ Article 331-8 du Code de l'environnement.

²³⁹ Article R331-25 du Code de l'environnement.

attribuées au maire, tandis que le second reconnaît explicitement²⁴⁰ le pouvoir de police administrative et la possibilité pour le directeur de prendre des actes réglementaires dans les limites de matières prévues par L331-10²⁴¹. Il convient de souligner que le pouvoir de police administrative spéciale pour l'accès aux espaces naturels protégés, tel que prévu à l'article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales, n'est pas inclus dans la liste des pouvoirs de police attribués au directeur du parc par l'article L331-10 du Code de l'environnement. Dans notre analyse de l'innovation portée par cette police spéciale, nous avons mis en évidence la compétence expresse accordée au maire et au préfet maritime pour mobiliser cette police spéciale. Cependant, il nous semble incohérent que cette police n'ait pas été transposée dans la liste de l'article L331-10 du Code de l'environnement, étant donné que le directeur est déjà compétent pour mobiliser la police de la circulation et du stationnement, telle que prévue aux articles L2213-1 à L2213-6 du Code général des collectivités territoriales, en dehors des agglomérations. Il nous semblerait intéressant qu'il puisse également mobiliser la police d'accès aux espaces naturels protégés dans le cœur du parc pour assurer la conservation de l'espace protégé et le bon fonctionnement de l'établissement public.

Le dernier point à souligner concernant le rôle attribué au directeur de parc national concerne le manque de différenciation pratique entre le directeur et le gestionnaire. Bien que le Code de l'environnement mette l'accent sur les avantages tenant au pouvoir de régulation du directeur, comme prévu à l'article R332-20 du Code de l'environnement, le gestionnaire de réserve naturelle doit atteindre des objectifs de gestion presque identiques à ceux du directeur. Nonobstant, même si leurs fonctions semblent similaires, le pouvoir de police administrative est exclusivement reconnu au directeur de parc national, ce qui crée un privilège en matière de réglementation.

²⁴⁰ Article R331-35 du Code de l'environnement. *In situ* : « Lorsque le directeur prend un acte réglementaire dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police qui lui sont reconnus par l'article L. 331-10, il en informe le conseil d'administration. [...] Le directeur assure la publicité de tous les actes réglementaires pris par l'établissement public du parc ainsi que celle des décisions individuelles prises au titre de la police administrative spéciale du cœur du Parc national ».

²⁴¹ *In situ* : « Le directeur de l'établissement public du Parc national exerce, dans le cœur du parc, les compétences attribuées au maire pour :

1° La police de la circulation et du stationnement prévue aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales, hors agglomération ;

2° La police des chemins ruraux prévue à l'article L. 161-5 du code rural et de la pêche maritime ;

3° La police des cours d'eau prévue à l'article L. 215-12 du présent code ;

4° La police de destruction des animaux d'espèces non domestiques prévue aux articles L. 427-4 et L. 427-7 ;

5° La police des chiens et chats errants prévue à l'article L. 211-22 du code rural et de la pêche maritime ».

II – Une fragile reconnaissance issue d’une multiplicité des fonctions administratives

153. Annonce du plan. Nous avons pu constater que les différents articles du Code de l'environnement attribuent plusieurs fonctions aux gestionnaires des espaces protégés. Parmi ces fonctions, certaines concernent la gestion du patrimoine naturel, tandis que d'autres sont principalement d'ordre administratif. Il est donc important de déterminer quelles sont les attributions administratives accordées aux gestionnaires (A), puis d'examiner les possibilités de clarifier leur pouvoir de police administrative (B).

A – La lourdeur des fonctions administratives des gestionnaires

154. Les actions de gestion. Si le terme gestionnaire est issu de la gestion d’une activité ou d’une situation²⁴², les gestionnaires des espaces protégés doivent par conséquent le gérer. Dans le cadre de leur fonction, les gestionnaires doivent évaluer les travaux réalisés dans le périmètre et aux alentours de l'espace protégé, vérifier et restaurer le milieu naturel, ainsi que déterminer les zones et espaces à aménager et les mesures nécessaires²⁴³. Ces actions impliquent une importante charge administrative, comme l'analyse de chaque demande d'intervention ou d'activité susceptible d'avoir un impact important sur l'aire protégée²⁴⁴, ou encore la demande d'aménagement de certaines zones auprès du préfet maritime.

155. Les actions de coordination. Parmi les différentes activités exercées par les gestionnaires, la coordination des actions en faveur des objectifs de gestion de l’espace protégé apparaît comme la plus visible. Les gestionnaires ont pour rôle de coordonner les actions menées au sein des espaces protégés, y compris les actions de coopération avec d'autres réseaux de protection tels que le réseau Natura 2000, ainsi que les initiatives de sensibilisation. De plus, ils doivent coordonner les comités, les réunions et les relations avec les différents acteurs. Ils ont l'obligation d'établir un rapport annuel et, parfois, de réviser le plan de gestion de l'espace protégé, ce qui reflète leur rôle de coordinateur. L'OFB propose une méthode d'élaboration du plan de gestion en cinq étapes : état des lieux, enjeux, stratégie, plan d'action et résultats²⁴⁵. Les gestionnaires sont responsables de l’organisation de la

²⁴² Le Dictionnaire de l’Académie française souligne que le terme « gestionnaire » dérive du terme gestion qui a son origine dans le mot latin « gestion ». Le terme gestionnaire est utilisé depuis le XIX^e siècle pour qualifier une personne physique ou morale chargée de gérer une affaire, une collectivité, etc.

²⁴³ Articles L332-22-1, R331-19, R332-21 et R332-26 du Code de l’environnement.

²⁴⁴ Article R331-19-2 du Code de l’environnement.

²⁴⁵ Consultez le cahier technique Collectif, Guide d’élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. Cahiers techniques n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] : <http://ct88.espaces-naturels.fr/>. Accès 13 mars 2024.

consultation, de la rédaction et de la discussion avec les autres parties prenantes, jusqu'à aboutir à un texte validé pour les prochaines années de gestion. Ce travail de coordination et d'organisation est long et exigeant pour les gestionnaires. En outre, dans le cas des directeurs de parcs nationaux, l'article R331-34 du Code de l'environnement prévoit l'obligation d'assurer le fonctionnement des services de l'établissement, de gérer toutes les questions liées au personnel du parc et de diriger les services existants.

156. Les actions techniques et budgétaires. La deuxième série d'attributions des gestionnaires est liée aux fonctions d'organisation budgétaire et d'actions de vie scientifique. Nous avons vu que les gestionnaires sont responsables de la conservation de l'espace protégé. Ainsi, pour pouvoir agir dans ce sens, ils doivent établir, souvent en collaboration avec les chercheurs, quelles sont les actions prioritaires en matière d'étude scientifique, technique, d'action de restauration, de contrôle et surveillance. Cependant, toutes ces actions ont un coût financier que les gestionnaires doivent prendre en compte. Finalement, en dehors de ces actions de coordination et de planification pour l'atteinte d'un bon état de conservation de l'espace protégé, ils sont chargés de gérer le budget affecté à leur espace protégé. Cette attribution apporte une dimension administrative de plus aux fonctions des gestionnaires.

B – Les pouvoir de police administrative et les gestionnaires des aires marines protégées

157. Les pouvoir de police administrative des gestionnaires et des directeurs de parc national. Nous constatons que seul le directeur des parcs nationaux bénéficie d'un pouvoir de police administrative clairement défini en vertu de l'article L331-10 du Code de l'environnement. En effet, le directeur est spécifiquement désigné par le préfet et se voit attribuer des compétences étendues pour assurer le bon fonctionnement de l'établissement, y compris en matière budgétaire et de gestion du personnel. De plus, le pouvoir de police administrative spéciale du directeur dans le cœur du parc est explicitement reconnu, lui permettant de prendre des actes réglementaires dans la limite des cœurs du parc notamment en matière de circulation. En revanche, pour les autres gestionnaires des aires marines protégées, tels que ceux des réserves naturelles ou les parcs naturels marins, les attributions administratives sont moins clairement définies. Bien qu'ils aient des responsabilités en matière de conservation et de gestion de leur aire protégée, notamment en établissant des plans de gestion et en coordonnant les actions, ils ne disposent pas de pouvoir réglementaire. Malgré des fonctions similaires à celles du directeur de parc national, ils ne bénéficient pas d'un pouvoir de police administrative spécifique ni générale.

En résumé, nous constatons d'une part, une faible acceptabilité sociale du pouvoir de police administrative des préfets maritimes notamment par les plaisanciers, ce qui pourrait s'expliquer par plusieurs raisons, tel que le degré d'implication des représentants du secteur dans les comités consultatifs ou le niveau de connaissance des acteurs locaux concernant les compétences en matière de régulation des activités en mer. D'autre part, nous relevons une reconnaissance fragile par l'État du pouvoir de police administrative des gestionnaires *lato sensu*, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour accroître le degré d'acceptabilité sociale des actions entreprises par les gestionnaires aux yeux des acteurs locaux.

158. Conclusion du chapitre. Actuellement, les activités exercées dans les aires marines protégées, y compris la plaisance, dépendent d'une collaboration étroite entre les gestionnaires des aires marines protégées et les préfets maritimes qui doivent inviter les citoyens à participer au processus de prise de décision. Bien que le Code de l'environnement rende compte de modes de participation mobilisables par les autorités habilitées, nous constatons une faible sollicitation des acteurs concernés par les préfets maritimes. En ce qui concerne le recours à ces modes de participation par les gestionnaires des aires marines protégées, il se limite encore principalement aux comités consultatifs, qui ne semblent pas représenter tous les usagers, en particulier dans le cas des activités de plaisance. Cela est dû en partie au manque d'habitude à se regrouper au sein de fédérations ainsi qu'à une forte influence d'autres activités plus traditionnelles au sein de ces comités. Nonobstant, une autre question semble pouvoir influencer sur la régulation des activités de plaisance : l'acceptabilité sociale de la norme. Lorsque l'on envisage l'acceptabilité sociale sous un angle juridique, en tant qu'élément d'effectivité de la norme émergeant d'un processus au cours duquel un groupe d'individus adopte de manière concertée les décisions pour reconnaître leur légitimité et celle du décideur, nous constatons que la perception des acteurs locaux quant aux pouvoirs de police administrative des préfets maritimes et des gestionnaires des aires marines protégées semble faible. Les acteurs locaux attribuent une plus grande autorité aux gestionnaires des aires marines protégées en matière de régulation, spécialement dès qu'il s'agit de norme contraignante, même lorsqu'il s'agit du pouvoir de police administrative de l'État, et donc du préfet maritime. Enfin, et pour enrichir cette approche, nous avons établi que l'acceptabilité sociale de la norme varie en fonction du type d'acteur, du type d'activité et de l'emplacement spatial où elle est pratiquée, tout autant que de l'histoire et de la culture locales. La proximité physique des gestionnaires par rapport aux acteurs locaux semble finalement influencer cette acceptabilité sociale.

159. Conclusion du titre 1. Issue d'un système de régulation sectorielle fortement influencé par les intérêts économiques des activités traditionnelles, le cadre juridique des activités en mer établi par l'État prévoit diverses formes d'interaction entre le public et les autorités compétentes en ce qui concerne l'élaboration des normes environnementales marines. Dans le contexte des aires marines protégées, le choix des outils de gouvernance par les autorités compétentes, notamment le préfet maritime et les gestionnaires des aires marines protégées, exerce une influence considérable sur le degré de participation du public. Il joue un rôle essentiel dans l'acceptation sociale des normes ainsi que dans les pouvoirs de ces autorités. Par conséquent, en fonction de la forme de participation proposée, le type d'activité pratiquée, le lieu de ces activités, la perception des usagers de l'aire marine protégée varie. Cependant dans la pratique, nous constatons que les compétences juridiques des autorités ne sont souvent pas suffisantes pour réguler adéquatement la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Alors que l'acceptabilité sociale des pouvoirs des gestionnaires semble être plus élevée que celle des préfets maritimes, il demeure une imprécision quant à leur rôle et la portée de leurs compétences. Tous ces éléments font que les outils juridiques fondés sur des règles juridiques ne semblent pas entièrement suffisants pour permettre une régulation adéquate des activités de plaisance dans les aires marines protégées. C'est pourquoi nous explorerons d'autres pistes, notamment celles liées aux normes volontaires appliquées à ces espaces.

TITRE II

LES LIMITES DES NORMES VOLONTAIRES, EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES

160. Le droit souple et les normes d'adhésion volontaire. La terminologie « droit souple » fait écho à l'idée d'un droit flexible¹, d'un droit adaptable². Si le mot « souple » peut être d'abord, envisagé comme quelque chose de « docile »³ ou « faible »⁴, le droit a en réalité toujours été évolutif⁵. Certains auteurs font remarquer que le droit prétorien était déjà une forme d'assouplissement du droit romain⁶. La terminologie « droit souple » est une traduction non littérale du terme anglais *soft law*, originaire du droit international depuis les années cinquante⁷. Par contre, c'est dans le domaine du droit international de l'environnement que le droit souple se développe largement⁸. Nonobstant, cela n'a pas été sans critiques. Une partie de la doctrine a contesté la place du droit souple dans l'ordre juridique en raison d'un apparent manque de normativité⁹. Force est de constater que le droit positif tend à fixer les choses et n'est pas forcément prompt à des actions qui ciblent des situations factuelles trop évolutives ou instables¹⁰, comme l'évolution des activités de plaisance au sein d'aires marines protégées par exemple. En pratique, depuis une cinquantaine d'années, l'État n'est plus considéré comme le seul producteur de droit¹¹. Le rôle du public dans l'élaboration et mise en place du

¹ M. MEKKI. Propos introductifs sur le droit souple. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 1-23.

² M. MEKKI, *Ibid.*

³ C. THIBIERGE. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit. *RTD civ.* 2003, p. 599- 628.

⁴ P. WEIL. Vers une normativité relative en droit international ?. *Revue générale de droit international public.* 1982, p. 5-47.

⁵ J. CARBONNIER. *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*. Paris : LGDJ, 2001.

⁶ M. MEKKI, *op. cit.* ; J. P. LEVY, A. CASTALO. Histoire du droit civil. Paris : Dalloz, 2002.

⁷ C. PERES. La réception du droit souple par les destinataires. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 93-112.

⁸ P. WEIL met en accent sur la souplesse et parfois, même sur la marque de normativité des conventions internationales en droit de l'environnement rédigées dans les années 70 et 80. Il souligne notamment le cas de la Convention Stockholm signée en 1972. P. WEIL. Vers une normativité relative en droit international ?. *Revue générale de droit international public.* 1982, p. 5-47.

⁹ Sur ce point, nous pouvons citer notamment : P. WEIL, *op. cit.* ; N. MOLFESSIS. La distinction du normatif et un non-normatif dans les textes de loi. *Justices*, 1997, p. 232. ; G. CARCASSONNE. Société de droit contre État de droit. In : *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de G. Braiband*, Paris : Dalloz, 1996, p. 37

¹⁰ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *Vertigo*, 18, 2018, p 0-29.

¹¹ C. THIBIERGE, *op. cit.*

droit¹² a fait que, dans certains domaines, « *la réglementation laisse sa place à la régulation, le gouvernement à la gouvernance* »¹³. Selon le Professeur Ph. BILLET, nous assistons à un mouvement de « déréglementation », dans lequel le public s'engage dans une nouvelle façon de production de la norme¹⁴. Ce changement peut être représenté par l'image du droit post-moderne préconisé par le Professeur J. CHEVALLIER¹⁵, au sens de la démocratisation du droit¹⁶. De plus, selon la Professeure C. THIBIERGE, ce droit « réactif »¹⁷ offre une texture spécifique composée d'un aspect flou, mou et doux¹⁸. Si la texture floue est conséquence de l'imprécision de la norme, le caractère mou quant à lui renvoie à « *l'absence de force contraignante* »¹⁹, et le caractère doux renvoie à l'absence de force obligatoire de la norme. Il s'avère que ces textures et que ce droit « soft » peuvent être rapproché de ce que l'on appelle normes volontaires²⁰.

161. L'adhésion du destinataire au droit souple. Le droit souple a apporté une réponse au constat selon lequel la régulation par la simple contrainte étatique ne semblait plus satisfaisante²¹. Ainsi, le droit souple s'est développé à partir de techniques qui veillent à établir une relation plus étroite entre le « producteur de la norme » et son destinataire. La Professeure C. PERES met en lumière également les avantages de la réception²² du droit souple par les destinataires²³ : son effectivité serait présumée car l'instrument serait négocié²⁴ et porterait l'idée de consentement²⁵. Comme nous l'avons vu précédemment, l'une des conditions pour parvenir à l'acceptabilité de la norme peut résider dans la légitimité reconnue de son émetteur,

¹² Voir aussi : A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. L.G.D.J., 2010. ; C. THIBIERGE, *op. cit.*

¹³ M. MEKKI, *op. cit.*, p. 3.

¹⁴ Ph. BILLET. Avant-propos. In : N. HERVE-FOURNEREAU, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p.19-21.

¹⁵ La notion de droit post-moderne est originaire d'une rupture avec le droit moderne dans la mesure où la rationalité, l'effectivité et la légitimité du droit font face à une crise. En dépit d'un changement de la société post-moderne, le droit connaît un mouvement d'« *élargissement du champ de la juridicité* » à partir d'un processus de pan-juridisme selon le Professeur J. CHEVALLIER. J. CHEVALLIER. Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique. *Revue du droit public et de la science politique*. 1998, p. 659-714.

¹⁶ P. MAISANI, F. WIENER. Réflexions autour de la conception post-moderne du droit. *Droit et société*, n°27, Production de la norme juridique. 1994, p. 443-464.

¹⁷ M. MEKKI, *op. cit.*, p. 23.

¹⁸ C. THIBIERGE, *op. cit.*

¹⁹ M. MEKKI, *op. cit.*, p.4.

²⁰ C. THIBIERGE, *op. cit.*

²¹ M. MEKKI, *op. cit.*.

²² Sur le terme « réception » employé par la Professeure C. PERES, voir : C. PERES. La réception du droit souple par les destinataires. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 93-112.

²³ C. PERES, *op. cit.*

²⁴ C. PERES, *Ibid.*

²⁵ C. THIBIERGE, *op. cit.*

et par la reconnaissance d'un certain degré de participation du public dans son élaboration. Comme souligné par la Professeure C. PERES, les pratiques du droit souple sont fondées sur « l'idée élémentaire que ce qui est voulu est mieux vécu et mieux suivi que ce qui est imposé »²⁶. En d'autres termes, les normes d'origine négociée ou volontaire supposent un changement dans leur procédure de création pour être plus effective compte tenu du vécu des destinataires. Cela s'observe notamment dans la construction des guides de bonnes conduites ou des chartes²⁷. Il s'agit donc d'un droit fondé sur l'adhésion, dans le dialogue et dans l'adaptabilité²⁸.

162. Les aires marines protégées et le droit souple. Dans ce scénario, nous pouvons nous poser la question de la relation entre le droit souple ici évoqué et de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. En complément des normes établies par les autorités compétentes (le préfet maritime par exemple) au sein des aires marines protégées, plusieurs normes volontaires sont développées. Ces normes résultent à la fois de guides de bonnes pratiques ou de chartes, et sont développées avec les acteurs concernés, comme les pêcheurs et les plongeurs. Toutefois, force est de constater que les normes volontaires ne sont pas parfaites ni exhaustives. Des questions subsistent concernant les choix des acteurs qui participeront aux procédures permettant leur élaboration, les mécanismes privilégiés, les modalités d'élaboration et d'application de ces normes, ainsi que les moyens de communication utilisés pour les rendre visibles. Tous ces facteurs peuvent influencer l'effectivité de la norme, quand bien même elle émanerait du domaine du droit souple. À la lumière de ces interrogations, nous examinerons tout au long de ce titre que la procédure d'élaboration de ces normes d'origine volontaire comporte certaines limites (Chapitre 1). De plus, nous apprécierons le rôle et les limites de la communication et de la divulgation d'informations aux destinataires de ces normes dans leur dimension d'acceptation et d'adhésion (Chapitre 2).

²⁶ C. PERES, *op. cit.*, p. 94.

²⁷ P. DEUMIER. Les sources de l'éthique des affaires. Codes de bonnes conduites, chartes et d'autres règles éthiques. In : *Libre droit. Mélanges en l'honneur de P. le Tourneau*. Paris : Dalloz, 2008, p. 337-358.

²⁸ M. MEKKI, *op. cit.*

Chapitre 1

LES LIMITES TENANT A LA PROCEDURE D'ELABORATION DES NORMES

163. L'adoption des mesures volontaires au sein des aires marines protégées. Lorsque l'on s'intéresse à la régulation des activités humaines développées dans les aires marines protégées au prisme des normes volontaires, nous pouvons légitimement se poser la question des mécanismes employés pour garantir l'adhésion des acteurs à ces normes. Nous pouvons aussi nous demander si l'adhésion à ces normes est uniforme, ou si elle dépend du positionnement idéologique des acteurs ou de leur emplacement géographique au sein des aires marines protégées. Ce sont ces questionnements que nous proposons d'explorer tout au long de ce chapitre.

L'origine du recours aux normes volontaires dans les aires marines protégées est floue, mais leur utilisation semble découler naturellement du concept d'aire marine protégée caractérisé par une diversité de systèmes de gouvernance, de gestion et de création, ce qui rend chaque aire presque unique et particulièrement encline à une normativité adaptative et évolutive. D'ailleurs l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), dans l'un de ces guides de bonnes pratiques, met en exergue le fait que « *les aires protégées ne sont pourtant en aucune façon des entités uniformes ; elles répondent à des objectifs de gestion très variés et sont dirigées par de nombreuses et diverses parties prenantes* »²⁹. Les différences en matière de constitution de chaque aire marine protégée (enjeux, placement, catégorie d'aire marine protégée, objectif, etc.) se traduisent dans les différentes formes de gouvernance locale et les besoins de gestion associés. Lorsque des communautés locales ou des locaux exerçant des activités traditionnelles sont présents dans l'espace protégé, la communication et la recherche pour une harmonie entre les objectifs de l'aire marine protégée et les activités développées par ces communautés doit s'établir à partir d'un réel dialogue et de la négociation, ce qui suppose souvent le recours à des normes volontaires sans nécessairement intervention de l'autorité publique³⁰. L'objectif général des normes volontaires développées au sein d'une aire marine protégée est d'engager les usagers à aller

²⁹ N. DUDLEY. *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse: UICN, 2008, p. vii.

³⁰ J.-E. BEURET, A. CADORET. Effort de conservation et Aires marines protégées : quatre illusions et un changement de perspective. *VertigO*. 2021

plus loin en matière de conservation que ce qui est prévu par la législation appliquée à cet espace³¹. L'UICN encourage fortement l'utilisation des normes volontaires pour réguler les activités touristiques et de loisir. Selon l'organisation, les accords volontaires doivent être développés entre les gestionnaires des espaces protégés et les partenaires. Cependant, le champ d'application de ces accords reste vaste³². Par conséquent, l'UICN souligne également que le succès de ces régulations dépend d'une bonne compréhension des attentes de tous les acteurs concernés³³. D'après la doctrine, cela conduit les gestionnaires à devoir développer des compétences de communication et de négociation afin d'établir de bonnes relations et ainsi persuader les acteurs concernés de coopérer dans le plus grand intérêt de l'aire marine protégée ainsi que dans leur intérêt individuel³⁴.

Si les gestionnaires peuvent faire appel en théorie à la participation d'un grand nombre d'acteurs, en pratique la sélection de l'ensemble des participants semble être limitée (Section 1). Cela accentue la nécessité d'une bonne communication et d'un système robuste d'information à destination des acteurs pour atteindre un bon degré d'acceptabilité des normes établies (Section 2).

SECTION 1 – LES LIMITES RELATIVES AUX ACTEURS SOLLICITES

164. Propos introductifs. L'un des avantages des normes volontaires est leur flexibilité³⁵. Cette malléabilité sur la procédure d'élaboration et sur le contenu permet en principe une plus grande adaptation à la réalité locale. Force est de constater qu'au sein des aires marines protégées, la mobilisation des normes volontaires pour renforcer la conservation de certains espaces ou pour améliorer l'aménagement de certaines activités semble bien employée. En général, la participation des acteurs dans la construction des normes volontaires prend place à partir des comités consultatifs. S'il n'existe pas une méthodologie unique pour élaborer un

³¹ La charte « Guide Partenaire du Parc naturel marin » développée au Parc naturel marin d'Iroise précise justement que l'objectif du signataire s'engage « *au-delà de la réglementation en vigueur, à adopter des pratiques durables, respectueuses du milieu marin* ». L'idée des actions est de renforcer la législation nationale appliquée aux parcs naturels marins. La version du guide 2021-2025 est disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

³² P. F.J. EAGLES, S. F. MCCOOL, C. D. D. HAYNES. *Sustainable Tourism in Protected Areas : Guidelines for Planning and Management*. UICN Gland, Switzerland ; Cambridge, UK. 2002, p 106.

³³ P. F.J. EAGLES, S. F. MCCOOL, C. D. D. HAYNES, *Ibid.*, p 106.

³⁴ P. F.J. EAGLES, S. F. MCCOOL, C. D. D. HAYNES, *Ibid.*

³⁵ M. MEKKI. Propos introductifs sur le droit souple. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 1-23.

instrument volontaire, le recours au dialogue³⁶ semble la base pour que les gestionnaires des aires marines protégées entament une démarche constructive avec les acteurs. Ces dialogues peuvent, par exemple, se traduire en un instrument d'engagement contractuel, comme une charte ou comme un guide de bonne conduite. Cependant, en l'absence de procédure spécifique pour élaborer une norme volontaire au sein d'une aire marine protégée, la variété des options de participation des acteurs impliqués peut entraîner des conflits liés au choix des parties prenantes participant à l'élaboration de ces normes, et influencer sur l'acceptabilité sociale de la norme produite. Partant, nous observons qu'une adhésion limitée à la norme (§ 2) s'observe dès lors que les acteurs concernés ont fait l'objet d'une représentation limitée au stade de son élaboration (§ 1).

§ 1 UNE REPRESENTATION LIMITEE DES ACTEURS DANS LES INSTANCES DE DISCUSSION

165. Annonce du plan. Nous avons vu au cours du chapitre précédent l'importance de l'acceptabilité sociale de la norme juridique. Cependant, cet enjeu d'acceptabilité s'applique également aux normes d'origine volontaire³⁷. Dans le cas des normes volontaires développées par les gestionnaires des aires marines protégées, le choix des acteurs qui participeront aux instances de discussion et qui intégreront le processus d'élaboration des normes semble primordial pour atteindre une bonne réception de ces normes par les destinataires. Toutefois, dans nos cas d'étude, nous avons observé que l'invitation aux processus de discussion souffre d'une délimitation géographique focalisée sur le périmètre de l'aire marine protégée, n'invitant par là-même pas toujours les riverains (I). Cette limite emporte des effets négatifs, tels que le sentiment d'exclusion d'une partie des acteurs potentiellement concernés par les normes. Par ailleurs, nous relevons également des difficultés rencontrées par les autorités compétentes pour élargir ce dialogue (II).

I – L'inclusion partielle des communautés riveraines

166. Les relations paradoxales entre les riverains et les aires marines protégées. Le choix du terme « riverain », qui signifie ce qui habite au long d'un cours d'eau ou d'un lac³⁸, peut sembler incohérent quand on parle d'une aire marine protégée. Néanmoins, il sera

³⁶ Ces dialogues peuvent prendre différentes formes, notamment de consultation, de concertation ou d'ateliers thématiques.

³⁷ Voir : L. ROY. Jalons pour une recherche sur l'acceptabilité sociale de l'innovation éco-conçue : aspects éthiques et épistémologiques de la norme environnementale. *Marché et Organisations*. 2013, p. 83–99

³⁸ Définition du mot « riverain ». Dictionnaire Le Robert.

mobilisé pour décrire les habitants des communes intégrant les aires d'adhésion du Parc national de Port-Cros et des communes côtières incluses dans le parc naturel marin d'Iroise. En général, les aires marines protégées sont placées dans des milieux plus isolés que les espaces protégés terrestres³⁹, mais la présence des îles ou des villes côtières bordant ces aires marines protégées implique que leurs riverains soient également touchés par les normes appliquées au sein de ces espaces protégés. Nous constatons cependant que dans ces normes volontaires « *ne font pas toujours l'objet d'une appropriation [...] même si une mise en débat et une participation citoyenne sont organisées* »⁴⁰. Dans le cadre d'une discussion ayant pour objectif la création d'un guide ou d'une charte, les acteurs privilégiés sont ceux qui vivent ou exercent une activité au sein de l'aire marine protégée (A). Ce choix semble pertinent puisqu'à première vue ces acteurs sont les plus impactés par les nouvelles régulations mises en œuvre. Toutefois, l'exclusion de certains autres acteurs qui se trouvent dans les zones limitrophes mais qui ont une relation particulière avec les zones placées au sein de l'aire marine protégée semble être un facteur de remise en cause de l'effectivité de la norme volontaire (B).

A – La priorisation de la participation des acteurs « implantés » au sein de l'aire marine protégée

167. Le rapport entre le territoire et la participation des acteurs dans la construction des normes volontaires. La question de la territorialité peut être associée à plusieurs dimensions : sociale, affective, identitaire ou physique⁴¹. Si pour un plaisancier, la mer peut être un lieu de sociabilité ou un lieu associé à des souvenirs, pour un pêcheur cette mer peut être un lieu identitaire qui soulève son appartenance à un groupe précis. Ainsi, selon le modèle de discussion proposé par les gestionnaires des aires marines protégées pour développer une norme d'origine volontaire, le ressenti des acteurs sera différent. Comme pour les règles juridiques, le rôle des acteurs qui représentent un groupe ou une communauté demeure essentiel pour garantir l'acceptabilité sociale de la norme. La question de la représentation des acteurs, ainsi que de l'équité entre ces représentants demeurent les points centraux dans la co-construction des normes⁴². Néanmoins, eu égard à l'aspect volontaire analysé ici, la

³⁹ C. CHABOUD, F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS. Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disévolutions pluridisciplinaires et. In : C. AUBERTIN ET E. RODARY *Aires protégées, espaces durables ?*, 2009, p. 55-81.

⁴⁰ A. CADORET, J.-E. BEURET. Les conflits, freins et leviers pour l'ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale. *Annales de Géographie*. 2022, p. 35.

⁴¹ A. CADORET, J.-E. BEURET, *Ibid.*

⁴² H. REY-VALETTE, S. MATHE. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2021, p. 783-804.

priorisation des acteurs physiquement « plus proches » de la zone ciblée est encore plus accentuée dans le but de parvenir à leur adhésion. La question de la proximité physique semble encore plus centrale ici que dans les cas des normes contraignantes.

168. L'exemple du Groupe *Ad hoc* de Porquerolles (Parc national de Port-Cros). Un exemple intéressant pour illustrer la question de la territorialité est celui du Groupe *Ad hoc* (GAH) développé initialement dans l'île de Porquerolles lors de l'extension du cœur du Parc national de Port-Cros⁴³. Depuis 2005, dans le contexte du premier site Natura 2000 créé dans la partie marine de l'île de Porquerolles, le Parc national de Port-Cros, en tant qu'opérateur du site, a commencé à développer un projet de concertation avec les îliens et les acteurs locaux, initialement appelé « Groupe multi-usages »⁴⁴. Pendant la première année du groupe, l'objectif principal a été de discuter de l'encadrement de la pêche de loisir. Au fil des années cependant, le groupe s'est intéressé à débattre d'autres questions, au-delà de celles liées au site Natura 2000⁴⁵. Monsieur A. BARCELO *et al.* soulignent un nombre de participants assez stable, bien que demeure la possibilité d'intégrer de nouveaux membres. Par ailleurs, les auteurs soulignent que l'intégration d'un nouveau membre est souvent source de conflits, généralement liés à une vision biaisée des impacts de ses activités sur l'espace marin, ainsi que des impacts des autres activités sur cet espace⁴⁶. Selon les auteurs, « *il semble qu'un temps d'adaptation soit nécessaire pour que les nouveaux membres prennent la mesure de l'ambiance et du mode de fonctionnement de cette structure particulière* »⁴⁷. Ce temps semble tout à fait raisonnable, spécialement en raison de la différence de visions exprimées par les résidents permanents et les résidents secondaires de l'île⁴⁸. Par rapport au choix des acteurs

⁴³ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES. Mode de gouvernance pour la gestion concertée du cœur marin de l'île de Porquerolles, au sein du Parc national de Port-Cros (Provence, France) : retour des acteurs sur 10 années de pratique. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2018, p. 83-111.

⁴⁴ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELLIER. Concertation et mode de gouvernance lors de la mise en place de l'aire marine protégée de Porquerolles (Hyères, France) dans le cadre de Natura 2000 en mer. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2010, p. 21-38.

⁴⁵ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *op. cit.*

⁴⁶ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *Ibid.*

⁴⁷ A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *Ibid.*, p. 90.

⁴⁸ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELLIER., *op. cit.*

qui ont intégré le groupe de concertation, les auteurs affirment qu'il a été basé sur la notoriété et la représentativité, mais que la discussion était ouverte à tous⁴⁹. Force est de constater que la sélection a eu comme base également une question de proximité. Monsieur A. BARCELO *et al.* mettent en relief qu'en raison de l'image attribuée aux sites Natura 2000 à l'époque, « *il était nécessaire de toucher les partenaires et usagers de façon ciblée, en commençant par les relais associatifs des habitants puis les représentants des usagers avant d'élargir la portée des messages aux insulaires et usagers, puis vers la population locale habitant le continent* »⁵⁰. Cette hiérarchisation des personnes intégrant le processus avait pour objectif d'« *éviter de mettre sur la place publique le contenu des premières rencontres* »⁵¹, priorisant ainsi les acteurs de proximité. Par contre, pour ceux qui n'étaient pas intégrés, le sentiment d'exclusion a été très présent, comme ont souligné certains acteurs interviewés⁵². Ce sentiment a été également signalé par les auteurs. Selon eux, « *plusieurs fois, des groupes d'usagers situés sur le continent se sont sentis exclus et se sont exprimés négativement sur la façon de procéder en craignant que leur avis ne soit pas pris en compte et que l'Opérateur finalise le projet sans les concerter* »⁵³. Néanmoins, les résultats tirés de ces échanges sont appréciés comme très positifs et productifs. Si au début des discussions, les acteurs locaux voyaient les résultats des recherches scientifiques sur la situation des ressources halieutiques comme inadaptés⁵⁴ et considéraient la démarche de concertation comme une étape supplémentaire vers la restriction des droits d'usage, les auteurs mettent en exergue une évolution des opinions suite à l'établissement d'un climat de confiance entre le Parc national de Port-Cros et les acteurs locaux⁵⁵. C'est d'ailleurs à partir des discussions⁵⁵ entre les membres du GAH que les premières normes volontaires ont été développées sur l'île. L'engagement des acteurs dans un système de chartes de bonnes pratiques pour réguler les activités de pêche professionnelle ou encore la plongée sous-marine et la pêche de loisir est l'un des résultats des multiples séances

⁴⁹ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*

⁵⁰ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 28.

⁵¹ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 29.

⁵² Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant les entretiens réalisés avec les acteurs du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et le 09 août 2021.

⁵³ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁴ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 25.

⁵⁵ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*

de concertation entre les membres du GAH⁵⁶. Finalement, la participation des acteurs résidents ou qui exercent leurs activités sur l'île sont en principe priorités dans les moments de discussion, mais en contrepartie, l'engagement contractuel est mentionné comme la base de la régulation des activités développées en mer. Il faut souligner que même si exceptionnellement certaines normes volontaires présentées par les membres du GAH ont été postérieurement adoptées par les arrêtés du Préfet Maritime de la Méditerranée, tel que l'extension de la charte de plongée à règlement au cœur du parc⁵⁷, elles ont été initialement co-construites de façon volontaire par les acteurs locaux et le Parc national de Port-Cros. Le travail du GAH est toujours d'actualité et évolue selon les nouveaux enjeux auxquels ils doivent faire face⁵⁸.

B – La faible inclusion des acteurs situés dans les zones limitrophes au périmètre de l'aire marine protégée

169. Les limites aux démarches d'inclusion des riverains. La séparation des acteurs situés au sein de l'aire marine protégée et ceux présents dans les zones limitrophes au périmètre de l'espace protégé commence, en général, avant la création de l'aire marine protégée. On le remarque en effet au stade de la sélection des acteurs qui participent aux démarches de concertation⁵⁹. D'ailleurs, la Professeure C. CLAEYS remarque qu'une telle organisation des concertations est encore développée à partir d'une vision restrictive de la population concernée⁶⁰ qui pourraient participer en cas de création d'une aire marine protégée. De plus, tel qu'observé à partir des cartes mentales développées à partir des entretiens avec les différents groupes d'acteurs, la nécessité de développer une communication claire et avec les acteurs locaux, associée au manque personnel au sein de l'aire marine protégée, pourrait expliquer pourquoi l'inclusion des riverains dans les initiatives participatives n'est pas

⁵⁶ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *op. cit.*

⁵⁷ Les auteurs soulignent que la réglementation sur la plongée sous-marine adoptée en 2017 par la préfecture maritime (arrêté préfectoral n° 189 /2017) a été fondée sur le document développé par le GAH. Voir : A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *op. cit.*

⁵⁸ Pour plus d'information sur l'évolution des activités du GAH, voir : A. BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *op. cit.*

⁵⁹ C. CLAEYS. Créer un Parc national des Calanques : préserver, partager ou confisquer un patrimoine socio-naturel ? *Annales de Géographie*. 2014, p. 995–1015

⁶⁰ C. CLAEYS, *op. cit.* ; C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE. Quand les Calanques deviennent Parc national : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits. *Noroi*. 2016, p. 71–84

prioritaire⁶¹. La charte « pêcheurs partenaires » du Parc naturel marin d'Iroise peut être prise en exemple. Si les destinataires de cette charte sont les acteurs de la pêche professionnelle (domaine non ciblé directement par cette recherche, mais dont nous pouvons tirer des enseignements), le préambule de la première version de la charte mérite notre attention : « *cette charte, s'adressant aux pêcheurs professionnels travaillant dans le Parc naturel marin d'Iroise* »⁶². Toutefois, les critères d'éligibilité précisent que « *cette charte, s'adresse uniquement aux navires de pêche professionnelle volontaires travaillant de façon significative dans le Parc naturel marin d'Iroise. Il s'agit de travailler plus de 70% du temps au moins 6 mois consécutifs ou non dans le Parc naturel marin d'Iroise* »⁶³. Cette limitation initiale renforce l'idée d'une action plus centrée sur les acteurs basés au sein de l'aire marine protégée. Il convient de souligner que la seconde version (2021-2025) de la charte « pêcheurs partenaires » du Parc naturel marin d'Iroise est venue nuancer le temps d'activité effectif développé au sein du parc marin. Actuellement, la charte s'adresse aux navires de pêche professionnelle immatriculés dans l'un des quartiers maritimes du département du Finistère et qui travaillent au moins 25% du temps dans les eaux du parc ou ayant leur port d'exploitation situé dans la zone du Parc naturel marin d'Iroise, de mode à inclure plus d'acteurs⁶⁴.

170. Les exemples d'exclusion des riverains en matière de plaisance. En 2016, le Parc naturel marin d'Iroise avait également établi avec les acteurs locaux la « Charte Natura 2000 de bonnes pratiques »⁶⁵. Il s'agit d'un « *outil contractuel [qui] permet au prestataire signataire de marquer son engagement en faveur des objectifs de préservation menés par le Parc marin, au titre de Natura 2000 et ce pour une durée de 5 ans* »⁶⁶. Selon le rapport d'activités du Parc naturel marin d'Iroise de 2021, plus de la moitié des 82 structures de loisir nautiques identifiées sur le périmètre du parc ont signé cette charte⁶⁷. Si d'un côté, les actions de sensibilisation auprès des acteurs locaux semblent porter leurs fruits au sein du Parc naturel

⁶¹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

⁶² Charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise 2017 – 2020. Disponible [en ligne] : https://lemarin.ouest-france.fr/sites/default/files/2017/05/03/charte_pecheur_partenaire_vdef_bd.pdf.

⁶³ Charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise 2017 – 2020. Disponible [en ligne] : https://lemarin.ouest-france.fr/sites/default/files/2017/05/03/charte_pecheur_partenaire_vdef_bd.pdf, p. 6.

⁶⁴ Charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise 2021 – 2025. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/la-charte-pecheurs-partenaires>.

⁶⁵ Charte Natura 2000 de bonnes pratiques du Parc naturel marin d'Iroise 2016. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/charte-natura-2000-de-bonnes-pratiques>.

⁶⁶ Site web du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/charte-natura-2000-de-bonnes-pratiques>. Accès 24 avril 2024.

⁶⁷ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 avril 2024.

marin d'Iroise⁶⁸, d'un autre côté, les acteurs cibles continuent d'être ceux situés dans le périmètre du parc. A partir des documents publiés par le Parc naturel marin d'Iroise sur l'élaboration de cette charte, nous n'avons pas pu vérifier si la démarche d'inclusion des acteurs riverains en ce qui concerne les activités de plaisance avait pu être effectuée. Lors de nos entretiens, un groupe de pêcheurs basés sur la Presqu'île de Giens (aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros) a dénoncé, par exemple, son exclusion de toutes les démarches volontaires entamées par le Parc national de Port-Cros⁶⁹. Le groupe soulignait également le fait qu'ils sont souvent contactés pour « s'adapter » ou pour adopter les nouvelles formes de régulation, de types mesures volontaires, mais sans pour autant participer à leur création. Cela se traduit par un fort sentiment de manque d'implication de leur part dans les décisions et accords établis entre les gestionnaires du Parc national de Port-Cros et les acteurs locaux⁷⁰. Leur récit fait écho au fait que le GAH était à l'origine de certaines normes volontaires de pêche, notamment pour réguler les activités des pêcheurs de loisir autorisés à pêcher dans le périmètre du Parc national de Port-Cros⁷¹. Lorsque le groupe a été initialement créé sous l'égide d'une concertation Natura 2000 à Porquerolles, le focus était placé sur les acteurs basés dans l'île et non ceux du continent. Ainsi, la participation des pêcheurs de la Presqu'île de Giens a été, depuis le début de ce projet, limitée par les démarches d'initiative du Parc national de Port-Cros. Nous pouvons ainsi observer que les acteurs, notamment de la plaisance, situés à l'intérieur des zones d'adhésion ou au-delà du périmètre de l'aire marine protégée ne sont pas toujours perçus comme acteurs concernées ni comme des destinataires potentiels des normes

⁶⁸ Nous devons souligner que le nombre de signatures de la charte a baissé par rapport à l'année précédente (47 d'entre les 77 structures identifiées), cela doit être également nuancé en raison des effets de la crise sanitaire de la COVID — 19. (Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 26 avril 2024). Néanmoins, les résultats semblent plutôt positifs avec une adhésion de plus de 50% des structures identifiées en 2021.

⁶⁹ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basé à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

⁷⁰ Le lien existant dans la carte nommée « Groupe Association – PNPC » entre les variables « manque de sentiment de participation active » et « administration/gestion du Parc » est la traduction de cette relation. Plusieurs acteurs ont soulevé le fait de n'être pas inclus dans les discussions en raison d'étaient basés ailleurs que dans le cœur marin du Parc national de Port-Cros. Voir notamment : Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros.

⁷¹ Initialement, le projet d'autorisation et le nombre de pêcheurs autorisés sur les cœurs marins du Parc national de Port-Cros ont été pensés par le GAH. De plus, les normes volontaires développées sur la thématique ont été adoptées par les préfetures et sont devenues des réglementations obligatoires. Pour en savoir plus sur le travail développé par le GAH voir : BARCELO, P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES, *op. cit.*

volontaires, et par conséquent, ils ne sont pas inclus dans les divers processus d'élaboration de ces normes.

Pour autant, cela ne signifie pas nécessairement un manque d'intérêt de la part des gestionnaires. Nous le comprenons plus facilement, en s'intéressant aux difficultés rencontrées pour élargir la participation à d'autres acteurs.

II – Les difficultés rencontrées par les gestionnaires des aires marines protégées pour élargir le dialogue

171. Annonce du plan. Le développement d'un lien de confiance entre les gestionnaires et les acteurs concernés dépend non seulement de leur bonne volonté, mais aussi de la disponibilité des moyens pour travailler et approfondir cette relation. Le Professeur M. MEKKI met en exergue l'importance de la construction d'une rhétorique plus accessible, moins technicienne pour accentuer l'acceptabilité des normes par les destinataires⁷². Toutes ces étapes pour aboutir à une norme volontaire acceptable et d'intérêt général demande des moyens humains (A) et également des moyens financiers pour soutenir ces actions (B).

A – Le manque de moyens humains pour aller au-delà du périmètre de l'aire marine protégée

172. Une charge de travail trop conséquente pour les gestionnaires des aires marines protégées pour piloter une démarche de consultation. Parmi les différentes fonctions attribuées aux gestionnaires des aires marines protégées, le rôle de facilitateur⁷³ n'est pas le plus évident. Certains gestionnaires ont plus d'aisance que d'autre à aider à la construction d'une bonne relation avec les acteurs, mais cette agilité n'est pas prévue par la fiche de métier de gestionnaire des espaces protégés, selon l'Office français de la biodiversité (OFB)⁷⁴. Toutefois, les missions administratives et de communication font partie du quotidien des

⁷² M. MEKKI. Propos introductifs sur le droit souple. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 1-23.

⁷³ Parmi les conseils d'organisation, de l'élaboration, de révision des plans de gestion, le document de base de l'OFB souligne le rôle de facilitateur des gestionnaires des espaces protégés, ainsi que présent des recommandations pour développer cette compétence. Voir : Collectif, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. *Cahiers techniques* n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] <http://ct88.espaces-naturels.fr/>. Accès 24 mars 2024.

⁷⁴ Pour plus d'information, consultez la fiche de gestionnaire de site protégée disponible [en ligne] : [http://metiers-biodiversite.fr/metiers/gestionnaire-site#:~:text=Conservateur\(trice\)%20d'aire%20marine%20prot%C3%A9g%C3%A9e%203A&text=II%20ou%20elle%20doit%20g%C3%A9rer.travail%20en%20milieu%20naturel%20isol%C3%A9](http://metiers-biodiversite.fr/metiers/gestionnaire-site#:~:text=Conservateur(trice)%20d'aire%20marine%20prot%C3%A9g%C3%A9e%203A&text=II%20ou%20elle%20doit%20g%C3%A9rer.travail%20en%20milieu%20naturel%20isol%C3%A9). Accès 26 mars 2024.

gestionnaires des aires marines protégées. Le rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise de 2021 est précis sur le sujet : 10% du temps des gestionnaires du parc marin est destiné aux missions transversales de nature administrative ou de communication⁷⁵. De plus, le temps consacré aux missions dites d'« opérations »⁷⁶, destinées par exemple à la sensibilisation des usagers, peut occuper plus de 50% du temps des gestionnaires⁷⁷. Ainsi, en moyenne, un gestionnaire peut consacrer plus de 60% de son temps à gérer les actions de sensibilisation et de communication pour améliorer la relation avec les acteurs locaux. Cela représente plus de deux-cents jours par an, sachant que les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise ont d'autres fonctions chronophages à exercer, comme celles de service d'ingénierie⁷⁸.

Pour illustrer la temporalité associée à une telle démarche et l'encombrement des agendas des gestionnaires en conséquence, nous reprendrons l'exemple de la concertation avec les acteurs socio-économiques réalisée à Porquerolles entre 2005 et 2006 « *visant à rechercher une gestion conservatoire du site intégrant les composantes locales sociales, économiques et culturelles* »⁷⁹. La concertation initiale avec les acteurs locaux a duré seize mois, entre janvier 2005 et avril 2006⁸⁰ et a mobilisé environ quatre personnes de façon continue, dont un chargé de mission exclusivement dédié à cette fonction, et huit gestionnaires du parc national de manière ponctuelle (soit pour un témoignage, soit pour disposer d'une capacité d'animation spécifique)⁸¹. Le chargé de mission, en collaboration avec les autres gestionnaires du parc impliqués dans la démarche, devait « *présenter tous les éléments utiles en sa possession et, par exemple, de rédiger des comptes-rendus quasi-exhaustifs pour assurer la plus grande transparence* »⁸². Il était également chargé d'« *un rôle de mise en forme, d'appui, de conseil,*

⁷⁵ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁷⁶ Ces « opérations » comprennent notamment les actions de suivi en mer, de surveillance et contrôle et les actions de sensibilisation des acteurs. Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁷⁷ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁷⁸ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024..

⁷⁹ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁰ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*

⁸¹ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 26.

⁸² A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 28.

de pilotage et de conciliation entre les usagers »⁸³ et le Parc national de Port-Cros. Tout au long de ces seize mois de travail, une vingtaine de réunions ont été organisées avec les différents groupes d'acteurs basés sur l'île⁸⁴. Certains détails de cette concertation méritent d'être mis en lumière. D'un côté, le fait d'avoir une personne exclusivement dédiée à cette démarche de consultation et assistée par huit gestionnaires du parc national a rendu possible la réalisation d'une vingtaine de réunions en guise de travail préparatoire aux discussions. D'un autre côté, le fait de limiter géographiquement la concertation à une île de 350 personnes a réduit la charge de travail des gestionnaires, en comparaison d'une consultation qui aurait dû se dérouler dans plusieurs communes. Force est de constater que Monsieur A. BARCELO *et al.* mettent en exergue que la disponibilité du chargé de mission pour engager « *des discussions informelles avec les habitants et usagers, à la sortie de l'école, sur la place du village ou à la boulangerie, permettaient, en dehors des temps de travail institutionnels, d'approfondir certains points* »⁸⁵. Le temps consacré à la tâche, en dehors même de son temps de travail, vient abonder dans le sens d'un alourdissement substantiel des tâches que les gestionnaires devraient honorer s'ils devaient s'en saisir.

173. Les enjeux d'un sous-effectif dans les équipes de gestionnaires. La charge de travail d'un gestionnaire varie selon l'aire marine protégée, mais certains de nos entretiens ont néanmoins mis en exergue un recrutement insuffisant au sein des équipes pour permettre de mener à bien les missions escomptées. Parmi les interviews réalisées en 2021, le manque de personnel était un sujet récurrent. L'un des gestionnaires du Parc national de Port-Cros a pointé du doigt la perte significative de membres de l'équipe avant l'été 2021⁸⁶. D'ailleurs, le manque de personnels au sein du parc national a été aussi un élément souligné par les acteurs économiques et par les acteurs associatifs⁸⁷. Le compte-rendu d'activité de 2019 du Parc national de Port-Cros conforte ce constat en soulignant que l'effectif du parc ne fait que de diminuer depuis 2013⁸⁸. Par ailleurs, le rapport sur le financement des aires protégées réalisé

⁸³ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 28.

⁸⁴ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*

⁸⁵ A. BARCELO, J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELIER, *Ibid.*, p. 27.

⁸⁶ Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant les entretiens réalisés avec les acteurs du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et le 09 août 2021.

⁸⁷ Voir les cartes mentales intitulées « groupe économique » et « groupe association » disponibles dans l'Annexe 2.

⁸⁸ Compte-rendu d'activité 2019 du Parc national de Port-Cros. p. 76. Disponible [en ligne] : http://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=51&title=. Accès 27 mars 2024.

par la sénatrice Madame C. LAVARDE met en lumière la nécessité de toujours assurer des ressources humaines suffisantes et nécessaires pour que les aires protégées puissent atteindre leurs objectifs⁸⁹. L'importance attribuée aux moyens humains pour qu'une aire marine protégée atteigne ses objectifs de conservation et de gestion des activités durable, demeure fondamentale. Le Parc naturel marin d'Iroise offre également une illustration des enjeux en termes de communication au sein de l'aire marine protégée. Les derniers rapports d'activité du Parc naturel marin rendent compte d'une augmentation du nombre total d'agents, passant de 29 à 37 entre 2021 et 2020, due en grande partie à l'implication de plusieurs volontaires en service civique et à un soutien financier externe, en lieu et place de ressources propres au parc naturel⁹⁰. Cependant, en 2022, l'équipe du parc naturel marin d'Iroise a réduit son effectif total à 34 agents en raison d'un cycle de mutation interne⁹¹. D'ailleurs, le graphique intitulé « *évolution des effectifs du Parc hors CDD de renfort ponctuels* »⁹² révèle une réduction de 20% de l'effectif sous plafond d'emplois entre 2015 et 2022, ainsi qu'une augmentation d'environ 50% des agents sous contrat de service civique ou d'alternance. En effet, tandis que l'équipe du parc naturel marin ne comptait que 2 agents financés par des ressources externes et 3 personnes en service civique en 2019⁹³, ces chiffres ont considérablement augmenté en 2022, avec 8 agents financés par des ressources externes, 3 personnes en service civique, 3 agents en contrat d'alternance, et 2 personnes sous contrat à durée déterminée⁹⁴. Bien que la réduction du nombre d'agents financés par les recettes propres du parc naturel marin ne soit pas expliquée dans les rapports, la croissance significative du nombre d'agents sous financement externe est notable. L'incertitude liée aux contrats non financés par le budget du Parc naturel marin d'Iroise peut avoir un impact sur la planification des missions nécessitant une stabilité dans la dotation en personnel. En conséquence, le manque de personnel pour assurer la bonne exécution des missions techniques et opérationnelles peut constituer un

⁸⁹ Rapport d'information n° 859, fait au nom de la commission des finances sur le financement des aires protégées. Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021.

⁹⁰ Selon le rapport, les huit agents financés en 2021 et cinq en 2020 sont classés comme équivalents temps plein hors plafond d'emplois. Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024. ; Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2020. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁹¹ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2022, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁹² Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2022, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁹³ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2019, p. 5. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

⁹⁴ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2022, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024

problème en soi pour assurer une gestion efficace du parc. De plus, ce déficit de personnel peut également limiter les actions de participation des acteurs situés en dehors du périmètre du Parc naturel marin d'Iroise, car de tels processus participatifs exigent un investissement de temps considérable de la part des gestionnaires. En fin de compte, lorsque l'équipe commence à ressentir une surcharge de travail⁹⁵, cette contrainte en termes d'effectif devient un obstacle à l'extension du dialogue avec les acteurs situés en dehors des îles situées au sein du Parc naturel marin d'Iroise. La difficulté à assurer les missions essentielles de l'aire marine protégée en raison du manque de moyens humains représente l'un des défis auxquels les gestionnaires sont confrontés lorsqu'ils cherchent à impliquer les acteurs des communes limitrophes.

B – La faiblesse des moyens financiers

174. La question délicate du financement public. La source de financement des espaces protégés semble demeurer une thématique sensible pour certains acteurs locaux⁹⁶, mais aussi une limite à l'ouverture du dialogue avec les acteurs situés en dehors du périmètre de l'aire marine protégée. La majorité du financement des aires marines protégées sont d'origine étatique. D'après le rapport sur le financement des aires protégées en 2021, en moyenne, plus de 85% du financement des parcs nationaux proviennent de l'OFB et des subventions de l'État⁹⁷. Par exemple, en 2019, le financement de l'État au Parc national de Port-Cros représentait 80,95% de la recette du parc national⁹⁸. Néanmoins, les auteurs mettent en évidence que le montant cumulé de la contribution de l'Agence Française de la Biodiversité (actuel OFB) et les subventions pour le service public du Conservatoire botanique méditerranéen, donc la totalité du financement public, ne prennent en charge seulement la dépense de salaire des équipes⁹⁹. Le reste du budget du Parc national de Port-Cros dépend par exemple des ressources fiscales et des recettes propres, notamment de l'encaissement de la

⁹⁵ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021, p. 6. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024

⁹⁶ Pour certains acteurs économiques le financement public du Parc national de Port-Cros était une question opaque qui pourrait être associée à une méfiance auprès des choix réalisés par l'administration du Parc national. Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant les entretiens réalisés avec les acteurs du Parc national de Port-Cros entre le 30 juillet et le 09 août 2021.

⁹⁷ Rapport d'information n° 859, fait au nom de la commission des finances sur le financement des aires protégées. Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021.

⁹⁸ Compte-rendu d'activité 2019 du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] : http://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=51&title=. Accès mars 2024.

⁹⁹ Selon le compte-rendu d'activité 2019 du parc national, le montant subventionné par l'État en 2019 était de 6 094 501 € et le total des recettes du Parc national de Port-Cros était de 9 536 482 €. Compte-rendu d'activité 2019 du Parc national de Port-Cros, p. 72. Disponible [en ligne] : http://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=51&title=. Accès 27 octobre 2023.

taxe dite « Barnier »¹⁰⁰, les taxes des droits de port pour Port-Cros, des autorisations d'occupation du domaine public et la vente de marchandises¹⁰¹. Finalement, les actions du Parc national de Port-Cros ne peuvent être financées qu'avec 20% du revenu total du parc, ce qui peut impacter les démarches de consultation des parties prenantes, en particulier pour ceux qui vivent en dehors du cœur du parc. Bien entendu, le Parc national de Port-Cros dispose également d'autres sources de financement pour mener ses activités, telles que les projets scientifiques menés à l'échelle locale, nationale, ou européenne¹⁰².

175. Le cas de financement public du Parc naturel marin d'Iroise. Le financement public du Parc naturel marin d'Iroise est similaire à celui des autres espaces protégés, avec une majorité de financement provenant de l'OFB. Depuis 2018, l'établissement public de protection de l'environnement alloue un budget opérationnel annuel de 1 000 000 € au parc naturel marin, en plus de prendre en charge les salaires et les charges indirectes Parc naturel marin d'Iroise que le carburant des véhicules et les loyers¹⁰³. Au-delà de cette allocation annuelle, le Parc naturel marin d'Iroise a également bénéficié de 7 financements externes pour l'année 2021, d'un montant total de 337 443,80 €¹⁰⁴. Cependant, en 2015, le gel budgétaire de l'Agence des Aires Marines Protégées (actuel l'OFB) a empêché la réalisation de certaines activités prévues¹⁰⁵. Grâce à ces financements externes, le Parc naturel marin d'Iroise a pu engager huit contrats de travail à durée déterminée en 2021. Toutefois, il est important de noter que le Parc naturel marin d'Iroise est confronté à la nécessité de rechercher des financements ailleurs. En effet, le montant financé par des projets extérieurs a plus que doublé entre 2020 et 2021¹⁰⁶, ce qui peut indiquer à la fois un intérêt croissant pour les activités du

¹⁰⁰ Il s'agit d'un tarif payé par les passagers maritimes embarqués qui ont comme destination un espace naturel. Ce tarif de taxe a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, aussi connue sous le nom de Loi Barnier. Cela est la raison par laquelle la taxe est également appelée taxe Barnier.

¹⁰¹ La somme de ces deux sources en 2019 a été de 3 441 980 €. Compte-rendu d'activité 2019 du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] : http://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=51&title=. Accès 27 mars 2024.

¹⁰² Voir le compte-rendu d'activité 2019 du Parc national de Port-Cros, p. 73. Disponible [en ligne] : http://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_tid=51&title=. Accès 27 mars 2024.

¹⁰³ Rapports d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2018, 2019, 2020 et 2021. Disponibles [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès mars 2024.

¹⁰⁴ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021, p. 7. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

¹⁰⁵ Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2015. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

¹⁰⁶ D'après les rapports d'activités de 2020 et 2021, le montant financé par des projets extérieurs à l'OFB a passé de 166 656, 09 € à 3 441 980 €. Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2020, p. 9. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès

Parc naturel marin d'Iroise de la part d'organismes externes, mais également un manque d'ajustement des allocations de l'OFB. Il est donc impératif pour le parc de garantir des sources de financement pérennes pour les espaces protégés, afin de s'assurer que ces derniers puissent continuer à fonctionner de manière optimale. Sans la certitude de leurs ressources, il est possible que les gestionnaires des aires marines protégées ne soient pas en mesure d'anticiper pleinement les moyens humains disponibles pour les futures missions de conservation, ainsi que pour prévoir avec précision les moyens humains nécessaires pour élargir la participation des riverains dans les démarches volontaires.

La représentation des acteurs et destinataires des normes volontaires lors de leur élaboration est une étape importante pour garantir leur acceptabilité sociale et pour favoriser leur adhésion, notamment dans le contexte des aires marines protégées. Néanmoins, nous constatons qu'en pratique, il existe une tendance à ne pas inclure les acteurs situés en dehors des zones des aires marines protégées, comme les cœurs des parcs nationaux, même si ces acteurs sont également concernés par les normes volontaires en question. Cette limitation de la participation des acteurs peut s'expliquer en grande partie par des contraintes financières auxquelles sont confrontés les gestionnaires des aires marines protégées, ainsi que par le manque de moyens humains pouvant être consacrés à l'organisation de processus discursifs participatifs.

§ 2 UNE ADHESION LIMITEE DES ACTEURS AUX NORMES VOLONTAIRES

176. Annonce du plan. L'un des avantages majeurs des normes volontaires est leur potentiel d'acceptabilité sociale, c'est-à-dire leur capacité à être appropriées par les acteurs concernés. Selon le Professeur G. GROLLEAU *et al.*, l'une des raisons de l'augmentation du recours aux normes volontaires réside dans l'objectif de dépasser la simple compréhension mutuelle pour atteindre la conciliation, voire l'alliance, entre des acteurs autrefois en conflit¹⁰⁷. Dans la perspective de l'adoption et de la mise en œuvre effective des normes volontaires, la recherche d'un compromis entre les différents acteurs socio-économiques impliqués est une nécessité, tout en gardant en tête l'objectif primordial de conservation des écosystèmes marins. Il est important de reconnaître que les acteurs qui s'engagent à respecter ces normes attendent

24 mars 2024 ; Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2021, p. 7. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Accès 24 mars 2024.

¹⁰⁷ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT. Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? *Revue Internationale de Droit Economique*. 2004, p. 461–481.

des contreparties¹⁰⁸. Par conséquent, la mise en place de mécanismes de compensation ou de bénéfices partagés demeure indispensable. Toutefois, nous constatons une attribution de compétences limitées aux gestionnaires d'aires marines protégées (I), ce qui pourrait être génératrice d'une adhésion restreinte aux normes volontaires par les destinataires (II).

I – L'attribution de compétences limitées aux gestionnaires : un frein à la production de normes volontaires potentiellement acceptées

177. La relation intrinsèque entre l'économie, la culture locale et les normes volontaires. Le choix d'un instrument juridique en particulier plutôt qu'un autre repose sur une démarche de comparaison. Dans le cas des normes volontaires, la doctrine du droit économique met par exemple l'accent sur les gains économiques que les acteurs peuvent obtenir en adhérant à tel ou tel instrument¹⁰⁹. La prise en considération d'une contrepartie pour encourager les acteurs à adhérer à des normes qui vont au-delà des réglementations en vigueur est un facteur décisif. Cette « compensation » visant à modifier les comportements des acteurs peut être de nature financière, mais elle peut également être liée à une participation à la prise de décision pour garantir la prise en compte de leur vision ou de leur culture¹¹⁰. L'aspect culturel revêt une importance tout aussi grande dans les négociations que dans l'incitation à l'adhésion. La possibilité de négocier le contenu de ces compensations repose également sur les compétences juridiques en matière de régulation des parties prenantes. On constate cependant que les gestionnaires ne disposent ni des compétences suffisantes pour proposer des régulations comme ils le souhaitent (A), ni des moyens financiers pour garantir l'adhésion des acteurs (B).

A – Les compétences limitées des gestionnaires pour établir des normes volontaires

178. Une compétence limitée en termes de négociation de contenu des normes volontaires. Les gestionnaires des aires marines protégées ne disposent pas de la liberté de proposer toutes les actions qu'ils souhaitent. D'un côté, les normes volontaires tendent à être plus protectrices de l'écosystème marin que celles proposées par l'État. Cependant, d'un autre côté, la répartition des compétences pour la régulation des activités en mer demeure

¹⁰⁸ R. GICQUEL. La contribution des initiatives locales originales à la construction du droit. L'exemple de la lutte contre les pesticides. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes. 2008, p. 309-314.

¹⁰⁹ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*

¹¹⁰ P. LASCOUMES, P. Le GALES. Introduction. In : P. Le GALES, P. LASCOUMES. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presse de Sciences Po. 2004, p, 11-46.

principalement sous l'autorité du préfet maritime. En conséquence, les gestionnaires des aires marines protégées se trouvent limités dans leur marge de manœuvre par les pouvoirs de police administrative détenus par le préfet maritime. Néanmoins, un travail conjoint de la préfecture maritime et des gestionnaires permet la co-construction de plusieurs guides, notamment ceux des bonnes pratiques que nous allons analyser plus loin.

179. L'exemple des chartes Natura 2000. D'abord, force est de constater que certaines aires protégées comme le site Natura 2000 disposent d'une régulation propre en ce qui concerne les chartes volontaires. Les articles R414-12 et suivants du Code de l'environnement régissent la procédure d'initiation, la durée et les sanctions en cas de non-respect des engagements liés aux bonnes pratiques. Les engagements volontaires d'une Charte Natura 2000 visent la conservation et la restauration du site et portent sur « *des pratiques de gestion des terrains et espaces inclus dans le site ou des pratiques sportives ou de loisirs respectueux des habitats naturels et des espèces* »¹¹¹. Parmi ces pratiques, nous trouvons la plaisance. Ainsi, les pratiquants de ces activités sont invités à s'engager dans des actions plus respectueuses de l'environnement. Par exemple, au sein du Parc naturel marin d'Iroise, les signataires de la Charte Natura 2000 de bonnes pratiques s'engagent à informer leurs clients et membres de leur adhésion à cette charte et du caractère protégé et sensible de certains espèces et milieux¹¹². Cependant, d'un côté, les gestionnaires agissent en tant qu'intermédiaires entre les acteurs signataires¹¹³ et la charte, tandis que d'un autre côté, l'engagement est pris auprès de l'autorité administrative, dans le cas des sites Natura 2000 en mer, le préfet maritime (ainsi que le préfet de la région ou du département pour les zones côtières). Il est intéressant de constater que les chartes Natura 2000 des bonnes pratiques comprennent également des engagements des gestionnaires envers les acteurs signataires. Ainsi, les gestionnaires offrent une forme de contrepartie aux signataires pour leurs engagements. De façon générale, il s'agit d'actions de formation, d'accompagnement scientifique ou une aide pédagogique. Dans le cas du Parc naturel marin d'Iroise, les gestionnaires du parc naturel marin, en tant que gestionnaires du site Natura 2000 également,

¹¹¹ Article R414-12-I du Code de l'environnement.

¹¹² Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_depth_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹¹³ Dans le cas de la Charte Natura 2000 de bonnes pratiques, les acteurs ciblés sont les structures proposant des activités de loisir encadrées, telles que les sports nautiques ou les activités de découverte du milieu marin. Toutefois, cette relation d'intermédiaire reste également courante dans d'autres cadres impliquant des usagers et des acteurs économiques.

s'engagent par exemple à inviter lesdits « guides partenaires » pour « *des journées annuelles d'informations et d'échanges sur les missions du Parc* »¹¹⁴ ; où « à participer à un suivi scientifique réalisé par les agents du Parc sur des espèces et/ ou habitats sensibles »¹¹⁵. A titre de promotion touristique, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise s'engagent aussi à rendre visible le guide partenaire à partir d'un logo et en promouvant sa publication sur leurs canaux de communication¹¹⁶. Il est également prévu de soutenir « *financièrement les projets du guide partenaire dans le cadre de dispositifs de subventionnement* »¹¹⁷. En fait, la Charte Natura 2000 de bonnes pratiques précise que le « *Parc peut apporter un financement pour la mise en place de projets contribuant à la réalisation de son plan de gestion* »¹¹⁸. Toutefois, si ces propositions peuvent être une motivation aux signatures, les engagements qui permettent un type d'aide financière restent exceptionnels dans ce type d'accord volontaire. Finalement, nous observons que les chartes Natura 2000 sont des normes volontaires, car leur adhésion n'est pas obligatoire, mais la procédure de création est fixée par le Code de l'environnement et les limites de compétences établi pour la régulation des activités en mer sont repris ici : les gestionnaires des aires marines protégées sont toujours responsables de l'application de ces chartes mais sans avoir une large palette d'options pour négocier. Dans ce contexte, leur rôle tend davantage à être celui d'intermédiaire, offrant potentiellement de nombreuses contreparties aux acteurs locaux, plutôt que celui d'initiateurs des normes.

180. La Charte pêcheurs partenaires du Parc naturel marin d'Iroise. Bien que l'activité de la pêche professionnelle ne soit pas au cœur de notre sujet d'étude, cette charte mérite notre attention en tant qu'exemple de co-construction de normes volontaires au sein d'une aire

¹¹⁴ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025, p. 11. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹¹⁵ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025, p. 11. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

¹¹⁶ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

¹¹⁷ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025, p. 12. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

¹¹⁸ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025, p. 12. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

marine protégée. Nous avons constaté que l'historique de la création du Parc naturel marin d'Iroise et le degré d'acceptabilité peuvent être perçus comme un frein au développement de normes volontaires. Cependant, cette charte semble démontrer le contraire. La première version de la Charte a été établie en 2017 et, à l'instar des chartes Natura 2000, la Charte pêcheurs partenaires est valide pour cinq ans. La charte prévue pour la période 2021-2025 propose des mesures obligatoires et d'autres facultatives qui résultent d'un travail réalisé en collaboration entre les patrons-pêcheurs, le Comité Départemental des Pêches du Finistère (CDPMEM 29) et le Parc naturel marin d'Iroise. Ainsi, à la différence des chartes Natura 2000, la Charte pêcheurs partenaires n'est pas adressée au préfet maritime ou à une autre autorité compétente, mais est signée exclusivement entre les acteurs de la pêche professionnelle, la CDPMEM 29 et le Parc naturel marin d'Iroise. Destinée aux navires de pêche professionnelle¹¹⁹, la Charte est composée de quatre mesures obligatoires à tous les signataires : le ramassage et la gestion des déchets, le marquage des captures accidentelles de mammifères marins, la déclaration des captures accidentelles d'oiseaux et l'embarquement d'agents du Parc pour des campagnes d'observation. Elle propose également diverses mesures facultatives, telles que le marquage d'espèces et le suivi d'une formation à la lutte anti-pollution aux hydrocarbures¹²⁰. Il est important de noter que ces engagements ne sont pas incompatibles avec les compétences des gestionnaires, car ils sont chargés de veiller à la conservation et la restauration de l'aire marine protégée. De plus, ces engagements n'introduisent pas de nouvelles règles d'accès, navigation ou d'interdiction d'activité au sein du Parc naturel marin. Ils peuvent être considérés comme une ouverture à la participation des pêcheurs professionnels dans la science et la gestion efficace du Parc naturel marin d'Iroise.

En contrepartie, le gestionnaire s'engage à fournir des documents pédagogiques et des outils de communication visant à valoriser le partenariat tel qu'un panneau de vente directe, veste, bonnet, etc., des formations, réalisation des journées d'échanges et l'obligation d'un

¹¹⁹ Les critères d'éligibilité pour être un navire signataire sont : « *Etre immatriculé dans l'un des quartiers maritimes du Finistère et travailler de façon significative dans le Parc naturel marin d'Iroise (plus de 25 % du temps dans ses eaux) ou avoir son port d'exploitation au sein du PNMI* ». Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise, p. 5. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹²⁰ Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 24 mars 2024.

bilan annuel pour présenter l'avancée des actions communes¹²¹. En dehors des engagements du gestionnaire, le CDPMEM 29 s'engage notamment à « *associer les armateurs signataires aux démarches de communication relatives à la charte* »¹²² et à « *promouvoir la charte et ses signataires auprès de la profession et du grand public* »¹²³. La participation du CDPMEM 29 apporte une reconnaissance externe de la valeur de ces engagements, ce qui pourrait se valoriser dans le secteur économique. Nonobstant, nous pourrions proposer d'utiliser le logo de la marque du Parc naturel marin d'Iroise, qui est une marque déposée auprès de l'Institut National de Propriété Intellectuelle¹²⁴, comme label. Cette mesure permettrait de rendre l'adoption de la charte encore plus attrayante, car ce label pourrait ajouter une valeur économique aux produits de la mer provenant du Parc naturel marin d'Iroise. Cela rendrait les engagements volontaires plus intéressants pour les acteurs de la pêche professionnelle. Compte tenu du périmètre des compétences des gestionnaires pour proposer des contreparties, elles se limitent actuellement à des formations, des outils pédagogiques et, dans la mesure du possible, à la participation des acteurs aux missions scientifiques. Finalement, les gestionnaires des aires marines protégées ne peuvent pas utiliser les normes volontaires pour véritablement réguler les activités en mer, mais plutôt pour aider au travail de sensibilisation des acteurs locaux et du grand public sur ces questions.

B – Les capacités financières limitées des gestionnaires pour établir des normes volontaires

181. Le rapport entre la capacité financière des gestionnaires des aires marines protégées et l'élaboration des normes volontaires. La capacité financière des aires marines protégées pour financer des projets visant à influencer les comportements des usagers demeure

¹²¹ Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_h_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹²² Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise, p. 6. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_h_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹²³ Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise, p. 6. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_h_2=180. Accès 24 mars 2024.

¹²⁴ La marque Parc naturel marin d'Iroise a été enregistrée en juin 2009, par l'Agence française pour la biodiversité sous le numéro 3654158 et ultérieurement transmise à l'Office français de la biodiversité. Parmi les produits et services autorisés à porter le logo de la marque, nous trouvons les produits de la pêche, notamment les poissons et les crustacés (rubrique 29). Pour plus d'information, consulter le site web de l'Institut National de Propriété Intellectuelle : <https://data.inpi.fr/marques/FR3654158?q=parc%20naturel%20marin%20#FR3654158>. Accès 25 mars 2024.

un thème important lors de l'élaboration de normes volontaires¹²⁵. Bien que cela puisse ne pas sembler directement lié à première vue, le manque d'autonomie pour proposer des projets ou des mesures volontaires, tels que ceux visant à adapter les comportements des acteurs, comme l'adoption des mouillages écologiques ou l'utilisation de filets de pêche biodégradables, s'avère être une limitation dans la négociation du contenu de ces normes. Le coût associé au changement de comportement peut être utilisé comme prétexte pour ne pas accepter une norme volontaire¹²⁶. Ainsi, pour encourager des comportements plus respectueux des écosystèmes marins, les gestionnaires des aires marines protégées doivent parfois recourir à des financements externes pour atteindre les objectifs de régulation souhaités, faute de moyens financiers suffisants, ou bien renoncer à certains projets.

182. L'exemple du Parc naturel marin d'Iroise. Au sein du Parc naturel marin d'Iroise, bien que la Charte Natura 2000 prévoit la possibilité pour le parc de financer certains projets visant à favoriser une activité de plaisance et de loisir plus respectueuse des écosystèmes marins¹²⁷, cette option semble encore inexploitée. En effet, depuis l'adoption de cette charte en 2021, aucune subvention n'a encore été accordée à cette fin¹²⁸. Cependant, parmi les différentes normes volontaires mises en place en dehors des activités de plaisance, deux mesures facultatives de la charte Pêcheurs partenaires méritent une attention particulière, car elles dépendent entièrement de financements externes. La première est une mesure, intitulée « Tests d'antifouling moins polluants », qui incite les pêcheurs à tester d'autres antifouling, comme proposé dans la charte « Port partenaire »¹²⁹. Ainsi, les « Tests de filets biodégradables et recyclables biosourcés (2022-2023) », cette mesure dépend du financement de l'Union européenne à travers du programme LEADER¹³⁰ et du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture¹³¹. Une situation similaire est celle intitulée « Tests de

¹²⁵ N. MZOUGHY. Analyse économique des approches volontaires de régulation de l'environnement. Th., 2005.

¹²⁶ N. MZOUGHY, *Ibid.*

¹²⁷ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

¹²⁸ Information valable pour le 04 avril 2024, selon les rapports d'activité du Parc naturel marin d'Iroise de 2021 et 2022. Nous précisons qu'à ce jour le rapport d'activité du parc de 2023 n'a pas encore été publié.

¹²⁹ Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise, p. 21. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 07 avril 2024.

¹³⁰ Pour plus de détail sur les phases et objectifs du programme Liaison Entre Action de Développement de l'Economie Rurale, voir : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/search/site/leader>. Accès 07 novembre 2023.

¹³¹ Pour plus de détail sur les phases et objectifs du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, voir : <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/fonds-europeens/fonds-europeen-pour-les-affaires-maritimes-et-la-peche-FEAMPA>. Accès 07 avril 2024.

filets biodégradables et recyclables biosourcés (2022-2023) » encourage les pêcheurs participants à réaliser des tests sur la durabilité et l'efficacité des filets adaptés à leurs méthodes de pêche¹³². Cependant, selon la charte Pêcheurs partenaires, ces filets sont développés dans le cadre de projets tels que TEFIBIO du Parc naturel marin des Estuaires Picards et de mer d'Opale¹³³ et INdIGO¹³⁴, et sont financés par un fond européen (Interreg) au sein du projet « Preventing Plastic pollution »¹³⁵. En conséquence, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise n'ont pas le contrôle sur les priorités en matière de méthodes de pêche ni sur la disponibilité des filets, que ce soit en termes de timing ou de quantité. Dans ce cas, leur marge de manœuvre se limite à la diffusion de la charte. Si le financement était autonome, ils pourraient peut-être élargir le nombre d'acteurs concernés, y compris ceux impliqués dans la pêche de loisir. Encore une fois, les gestionnaires du parc sont contraints à rechercher des solutions externes pour financer ces propositions.

Ainsi, bien que ces mesures se montrent importantes pour atteindre les objectifs de conservation et de développement durables des activités en mer au sein du Parc naturel marin d'Iroise, la palette d'actions des gestionnaires semble limitée aux projets financés par des sources externes. Cette contrainte peut se révéler problématique lors de la co-construction d'une norme volontaire avec les acteurs locaux, limitant finalement le contenu de la norme.

II – Une contrepartie insuffisante pour garantir l'adhésion des destinataires ?

183. Le rapport coût-bénéfice des normes volontaires en regard des acteurs locaux. Le Professeur Ph. BILLET met en exergue le constat que les normes volontaires sont souvent développées dans une logique de réciprocité¹³⁶ ou de « gagnant/gagnant »¹³⁷. Ainsi, pour que

¹³² Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise, p. 21. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 07 avril 2024.

¹³³ Pour plus de détail sur les phases et objectifs du projet TEFIBIO du Parc naturel marin des Estuaires Picards et de mer d'Opale, voir : <https://parc-marin-epmo.fr/editorial/des-filets-de-peche-compostables-et-biodegradables>. Accès 07 avril 2024.

¹³⁴ Pour plus de détail sur les phases et objectifs du projet INdIGO, voir : <https://indigo-interregproject.eu/presentation-du-projet/>. Accès 07 avril 2024.

¹³⁵ Pour plus de détail sur les phases et objectifs du projet Preventing Plastic pollution, voir : <https://www.channelmanche.com/fr/projets/projets/preventing-plastic-pollution/>. Accès 07 novembre 2023.

¹³⁶ Ph. BILLET. Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 97-109.

¹³⁷ J. P. DOUSSIN. ONG et environnement, une exemple d'une approche intégrée fondée sur le développement humain : le commerce équitable. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 257-263.

les deux parties soient satisfaites, il est essentiel que les signataires des chartes ou de tous types de normes volontaires destinées à la protection de l'environnement bénéficient de logique. De même, la Professeure D. CHARLES-LE BIHAN met en exergue que la réalisation d'un « *objectif social au moindre coût avec un bénéfice attractif* » est un des critères des approches volontaires¹³⁸. Nous avons vu, par exemple, que les engagements volontaires proposés par le Parc naturel marin d'Iroise sont vecteurs de communication. D'une part, ces instruments volontaires ont la tendance à valoriser et à promouvoir l'image de l'activité en question¹³⁹ (promenade en mer, plongée, nautisme, pêche). Dans le cas du Parc naturel marin d'Iroise, cela permet aux signataires de se faire connaître à travers différents médias tels que les réseaux sociaux et la presse. D'autre part, ces avantages semblent présenter des limites car certains changements comportementaux souhaités dans les engagements peuvent entraîner des coûts élevés pour les acteurs adhérents¹⁴⁰.

184. La faible valorisation socio-économique des « logos partenaires » des aires marines protégées. Le recours à la notoriété de la marque pour valoriser un produit ou un service n'est pas récent. Depuis une vingtaine d'années, par exemple l'ONG Fonds mondial pour la nature (WWF) et le groupe *Unilever* ont lancé le label « MSC » (*Marine Stewardship Council*) pour signaler les produits de la pêche dite durable. Les poissons certifiés par ce label doivent être pêchés de façon à respecter les stocks de poissons durables, avoir un impact environnemental minimum et les pêcheurs doivent respecter les lois en vigueur et avoir un système de gestion de pêche efficace¹⁴¹. Une autre initiative de certification est le certificat « High Quality Whale-Watching »¹⁴² destiné aux opérateurs d'observation de cétacés en méditerranée. En collaboration avec plusieurs ONGs, le certificat a été créé pour assurer la

¹³⁸ D. CHARLES-LE BIHAN. Les approches volontaires dans la politique commune de la pêche. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 203-217.

¹³⁹ D. CHARLES-LE BIHAN, *Ibid.*

¹⁴⁰ Par exemple, les pêcheurs partenaires en Iroise sont invités à changer l'antifouling de leurs bateaux et les types filets de pêche utilisés au nom de la préservation des certaines espèces protégées et de la conservation des écosystèmes marins. Charte Pêcheurs partenaires 2021-2025, Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 24 avril 2024.

¹⁴¹ Pour plus d'information sur le système de labélisation MSC voir la section « Le Référentiel Pêcherie du MSC » disponible [en ligne] <https://www.msc.org/fr/certification-msc/referentiel-pecherie-msc>. Accès 26 avril 2024.

¹⁴² Il s'agit d'une marque déposée en 2014 par l'Accord pour la conservation des cétacés de Mer Noire, de Méditerranée et de la zone atlantique adjacente qui a été développée en partenariat avec le Sanctuaire Pelagos. Pour plus d'information sur l'historique et la marque, consulter <http://www.whale-watching-label.com/label>.

durabilité de ces activités réalisées dans le Sanctuaire Pelagos¹⁴³ et a été mis en œuvre dans les trois pays limitrophes à travers les différentes entités nationales chargées de le délivrer¹⁴⁴. Avec le même esprit que le label MSC, ce certificat envisage de signaler les opérateurs respectueux des normes d'observation des cétacés, qui contribuent également à la recherche scientifique et qui ont une démarche naturaliste et pédagogique. Nous pouvons parler également du label « Ecosub » développé par la Fédération Française d'études et de Sports Sous-Marins¹⁴⁵, du « Pavillon Bleu » qui vise à certifier les communes et les ports de plaisance qui mènent une politique de tourisme durable¹⁴⁶ et finalement du label « Esprit Parc national ». Ce dernier est une marque déposée par l'OFB en 2015¹⁴⁷ et vise à valoriser les produits et services qui s'inscrivent dans une démarche écologique et sont proposés au sein des parcs nationaux. Contrairement au simple logo des parcs naturels marins, cette marque propose une sélection de produits basée sur le processus de développement du produit (local ou en circuit court) et sur le savoir-faire des services (écologique, local ou traditionnel) établis par chaque parc national¹⁴⁸. Il s'agit donc d'un label volontaire qui se fonde sur le cycle de vie d'un produit ou d'un service et vise à informer les consommateurs sur le plus grand respect de l'environnement par rapport à la concurrence¹⁴⁹. Avec plus d'un million de produits ou services certifiés en 2023, l'utilisation du label « Esprit Parc national » confère une valeur ajoutée et une notoriété. Grâce à un réseau de collaborateurs, un site web et un catalogue proposant des services, des activités et des produits présentés comme exclusifs et respectueux de l'environnement, le logo cible un certain type de public. Ainsi, bien que les « logos partenaires » des parcs naturels marins offrent un soutien pédagogique et scientifique, ainsi qu'une participation à la gestion du parc, cela ne représente pas un avantage commercial du

¹⁴³ Le Sanctuaire Pelagos est le résultat de l'accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins signé au 25 novembre 1999 entre la France, l'Italie et Monaco.

¹⁴⁴ La France a mis en place la délivrance du certificat en juillet 2014 par le biais de l'ONG française "MIRACETI". La Principauté de Monaco a suivi en février 2015 grâce à l'Association Monégasque pour la Protection de la Nature, tandis que l'Italie a commencé en 2019 par le biais de la Fondation de Recherche CIMA. Pour plus d'information consulter <https://accobams.org/fr/activites-principales/label-high-quality-whale-watching/>.

¹⁴⁵ Pour plus d'information sur le label, consulter <https://ffesm.fr/s-impliquer/ecosub>.

¹⁴⁶ Ce label a été créé en 1985 « à l'initiative de l'office français de la Fondation pour l'Education à l'Environnement en Europe ». Actuellement le label est présent en 46 pays. Pour plus d'information de l'historique et des critères du label « Pavillon Bleu », consulter <https://pavillonbleu.org/teragir/le-pavillon-bleu.html>.

¹⁴⁷ Inscrit sur l'Institut National de Propriété Intellectuelle comme marque collective n°653784. Pour plus d'information sur les détails technique de la marque, consulter <https://data.inpi.fr/marques/FR4164196?q=esprit%20parc%20national#FR4164196>. Accès 27 avril 2024.

¹⁴⁸ Informations disponibles sur le site web de la marque. Consulter <https://www.espritparcnational.com/>.

¹⁴⁹ F. COMBOT-MADEC. L'implication difficile des pays en développement dans les démarches volontaires. L'exemple de l'étiquetage. In : N. HERVE-FOURNERAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 237-255.

point de vue des acteurs engagés, notamment pour ceux qui proposent des activités de plaisance au sein de ces espaces protégés, tels que la plongée ou la location des bateaux de plaisance.

SECTION 2 – LES LIMITES RELATIVES A LA COMMUNICATION ET A LA DIFFUSION D'INFORMATIONS

185. L'influence de la communication et de l'information dans la régulation des activités en mer au sein des aires marines protégées. Les lignes directrices de l'UICN sont claires quant au rôle de la communication dans la gestion des activités de loisir et touristiques au sein des espaces protégés : « *Une communication bien réalisée peut donc renforcer le soutien du public envers la conservation et la gestion de l'aire protégée* »¹⁵⁰. De plus, l'importance de la communication sur la gestion des espaces protégés est un principe clé pour la gestion du tourisme et des visiteurs, tel que proposé par cette organisation intergouvernementale : « *principe n° 10 - la communication est essentielle pour améliorer les connaissances relatives à la durabilité et soutenir la durabilité* »¹⁵¹. Dans le même sens, Monsieur N. LE CORRE *et al.* mettent en avant l'importance de l'amélioration de la communication des gestionnaires des aires marines protégées vers le public pour renforcer la protection souhaitée¹⁵². En adaptant la communication aux publics cibles, il est possible d'augmenter le degré d'acceptation des normes (qu'elles soient volontaires ou non) et d'améliorer le comportement des utilisateurs. La communication peut se développer à partir de différentes approches complémentaires, notamment par la participation des acteurs locaux dans les conseils, par les programmes d'éducation et d'interprétation, par les panneaux d'information ou par l'usage d'applications interactives dans les appareils mobiles connectés. Il semble essentiel que chaque aire marine protégée adapte sa communication en fonction de son public et de ses enjeux spécifiques¹⁵³. Bien que s'informer sur les mesures de protection existantes sur le territoire puisse être considéré comme une obligation citoyenne, conformément à l'adage célèbre « nul n'est censé ignorer la loi », il est en réalité essentiel de souligner l'importance de la communication et de l'information du public en raison de la

¹⁵⁰ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY. *Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées Lignes directrices pour la durabilité*. Lignes directrices des meilleures pratiques dans les aires protégées No. 27, Gland, Suisse : UICN, 2019, p. 52.

¹⁵¹ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY, *Ibid.*, p. 51.

¹⁵² N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT, A. COSQUER, T. MICHOT, N. BERNARD. Outdoor recreation in French Coastal and Marine Protected Areas. Exploring recreation experience preference as a way for building conservation support. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*. 2021.

¹⁵³ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY, *op. cit.*

multiplication des normes et des spécificités propres à chaque aire marine protégée. Cependant, une communication défailante peut entraîner une méconnaissance du fonctionnement du mode de gestion des aires marines protégées et donc à la fois produire des conséquences sur l'effectivité de la norme (§1), et influencer l'appropriation des normes volontaires selon les différents types d'utilisateurs de l'espace marin (§2).

§ 1 LA MECONNAISSANCE DU FONCTIONNEMENT DES MODES DE GESTION DES PARCS PAR LES USAGERS

186. Une relation étroite entre la communication et l'acceptation sociale de la norme. Nous avons constaté que l'acceptation sociale joue un rôle clé dans l'effectivité des normes. Cependant, cette acceptation est également influencée par le type, les modes et les canaux de communication et de diffusion d'information choisis par les gestionnaires de l'aire marine protégée¹⁵⁴. Le Professeur F. BRUNET met en lumière l'importance du pouvoir de la parole et de la communication¹⁵⁵. Selon le Professeur, « *si le droit fonctionne, s'il parvient à se faire respecter, c'est bien grâce à la réception dont il fait l'objet de la part de ses destinataires* »¹⁵⁶. Ainsi, lorsque la communication n'est pas claire ou adaptée aux destinataires, les gestionnaires peuvent être confrontés à un comportement inadapté des utilisateurs ou à un mépris des normes volontaires, résultant aussi d'une méconnaissance du fonctionnement de la gestion de l'aire marine protégée. Madame R. SCHMIDT *et al.* soulignent finalement que l'effectivité des aires marines protégées françaises dépend fortement de la communication¹⁵⁷. Cependant, nous observons que la méconnaissance peut être expliquée par une perception faussée due à l'éloignement géographique des acteurs locaux par rapport au centre de décision (I), ce qui entraîne parfois une communication incomplète. De plus, la méconnaissance peut être liée à un éloignement idéologique entre les acteurs locaux et les décideurs (II), ce qui se traduit par une communication inadaptée aux destinataires.

¹⁵⁴ R. SCHMIDT, N. Le CORRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT. The view from the inside: institutional dimensions of public communication of two coastal and marine protected area networks in France. *Coastal Management*. 2020, p. 210–231.

¹⁵⁵ F. BRUNET. Le développement du *soft law* en droit interne. In : P. DEUMIER, J.-M. SOREL, *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*. Paris : LGDJ, 2018, p. 139-153.

¹⁵⁶ F. BRUNET, *Ibid.*, p. 147.

¹⁵⁷ R. SCHMIDT, N. Le CORRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT, *op. cit.*

I – L'éloignement géographique des acteurs locaux des centres de décision faussant leurs perceptions du fonctionnement des aires marines protégées

187. Annonce du plan. Une des raisons d'être des normes volontaires est leur caractère fiduciaire¹⁵⁸. En d'autres termes, ces normes émergent de la confiance établie entre les acteurs impliqués dans la co-construction de la norme, qu'ils soient économiques, sociaux ou étatiques. La confiance repose sur une bonne communication et comme souligne le Professeur F. BRUNET « rien [ne] sert de s'imposer, il convient d'influencer subtilement »¹⁵⁹. Nonobstant, nous avons constaté que cette communication semble défailante en raison d'un éloignement géographique des acteurs par rapport au centre de décision du Parc national de Port-Cros (A) ou du Parc naturel marin d'Iroise (B).

A – La distance entre les acteurs et les décideurs du Parc national de Port-Cros

188. La perception des acteurs économiques. A partir d'une analyse des cartes mentales produites avec des acteurs interviewés¹⁶⁰, nous avons dressé un panorama de la perception des acteurs sur la relation entre la communication et la prise de décision au sein du parc. Selon les acteurs économiques, deux éléments liés à la communication et développés par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros influent de façon négative sur la construction des guides partenaires et leur effectivité¹⁶¹ : d'une part, les déficiences perçues dans les canaux de communication ainsi que dans la qualité de l'information transmises par les gestionnaires ont un impact négatif sur le partenariat, car elles ne renforcent ni la confiance ni la transparence entre les acteurs et les gestionnaires. D'autre part, la perception des acteurs économiques à l'égard des avis des consultants dits « experts », notamment ceux intégrant le conseil scientifique du parc, reflète un éloignement entre ces acteurs et les centres de décision. Bien que les normes volontaires reposent également sur l'expertise¹⁶², pour les acteurs économiques du Parc national de Port-Cros, ces « experts » présentés auparavant sont perçus comme étant géographiquement trop éloignés du territoire, ce qui les empêche de véritablement comprendre la réalité vécue sur le terrain par ces acteurs¹⁶³. Le fait que certaines décisions

¹⁵⁸ F. BRUNET, *op. cit.*

¹⁵⁹ F. BRUNET, *Ibid.*, p. 148.

¹⁶⁰ Pour avoir la carte complète, voir 2.

¹⁶¹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros.

¹⁶² F. BRUNET, *op. cit.*

¹⁶³ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros. Voir

soient prises lors de conseils auxquels ils ne participent pas accentue la distance perçue entre les deux îles de Porquerolles et Port-Cros et le siège situé à Hyères, rendant cet éloignement encore plus difficile à surmonter. A l'occasion de l'un des entretiens réalisés, un des acteurs économiques a également mentionné un problème de communication des gestionnaires, entraînant des changements non anticipés dans la normativité applicable¹⁶⁴. Cette imprévisibilité pourrait s'expliquer par leur absence dans les instances de participation, ce qui aurait pour conséquence de rendre l'accès à l'information plus difficile. De plus, il semblerait qu'il y ait une mécompréhension du fonctionnement d'un parc national, y compris du rôle des consultants « experts » dans le processus décisionnel à qui les acteurs semblent attribuer une fonction de décision qui n'est pas réelle¹⁶⁵. Nous avons perçu que cette mécompréhension est issue d'une communication insuffisante sur le fonctionnement du parc. Cet acteur économique a également souligné que les normes étaient élaborées par les consultants « experts » parfois sans informer les acteurs socio-économiques des nouvelles normes, mettant en évidence un problème dans la diffusion de l'information aux acteurs concernés¹⁶⁶. La non connaissance de la norme par les acteurs concernés reflète une faille dans le mode de communication choisi par les gestionnaires et peut être une entrave à son adhésion et à son respect. En fin de compte, cette idée d'attribuer la création des normes volontaires aux membres d'un comité scientifique ou à un conseil d'administration où siègent certains universitaires met en évidence un malentendu sur le véritable processus décisionnel¹⁶⁷. Ce malentendu semble provenir d'un manque de connaissance du fonctionnement du parc par certains acteurs économiques, probablement due à des lacunes dans la communication¹⁶⁸.

notamment la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros, disponible dans l'Annexe 2.

¹⁶⁴ Entretien réalisé avec un représentant d'une agence de plongée située à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 02 août 2021.

¹⁶⁵ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse de la carte mentale générale du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁶⁶ Entretien réalisé avec un représentant d'une agence de plongée située à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 02 août 2021.

¹⁶⁷ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁶⁸ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

189. La perception des acteurs associatifs. Le ressenti des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros fait écho à celui des acteurs économiques¹⁶⁹. Ainsi, comme dans le cas des acteurs économiques, leur perception du processus décisionnel diffère de la réalité. La perception de ces acteurs associatifs réside dans le fait que les « experts » seraient des acteurs surreprésentés alors qu'ils ne constitueraient que des acteurs « externes » à l'aire marine protégée¹⁷⁰. Dans ce contexte, les acteurs associatifs mettent en lumière la relation entre une insuffisance de la communication par les gestionnaires quant à la place tenue par ces experts et la méconnaissance des règles. Sur ce dernier point, l'un des représentants d'une association de la Presqu'île de Giens souligne que les décisions sont prises suite à des études menées par un chargé de mission qui ne reviendra sur le territoire qu'une fois¹⁷¹. Il précise également que ces chargés de mission ne produisent jamais de retour de mission pour, par exemple, présenter aux acteurs locaux les résultats ou les conclusions des études menées. Par conséquent, les acteurs ne sont pas informés, par exemple, de l'état écologique des écosystèmes qui pourrait justifier un changement de normes et des comportements associés¹⁷². Ce manque d'information semble accentuer la distance entre l'acteur associatif et les gestionnaires, suscitant une méfiance envers les experts, en particulier s'ils ne sont pas originaires de la région¹⁷³. D'ailleurs, la question du manque d'ancrage territorial des décideurs était un sujet clé pour cet acteur¹⁷⁴. En sus de la distance entre les chargés de missions et les acteurs locaux, la distance entre le siège administratif du Parc national de Port-Cros, vu comme le centre de décisions, et les acteurs situés dans l'aire d'adhésion maritime du parc a été également un point de mécontentement. Nous constatons donc une apparente méconnaissance du fonctionnement de la gestion du parc qui pourrait s'expliquer, entre autres, par l'éloignement

¹⁶⁹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁷⁰ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros.

¹⁷¹ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basé à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

¹⁷² Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

¹⁷³ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros, disponible dans l'Annexe 2.

¹⁷⁴ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

géographique et par l'éloignement entre les acteurs associatifs et le centre de décisions du parc national lors de la diffusion des informations¹⁷⁵.

190. La perception des acteurs administratifs en dehors de l'administration du parc.

Selon certains de ces acteurs, la prise de décision par les « experts » suscite toujours de la méfiance, qui semble renforcer l'idée d'un manque de transparence du processus décisionnel et de diffusion d'information. Un acteur en particulier a mis en évidence le fait que les gestionnaires passaient leur temps dans « leur château sur la colline », faisant clairement référence à la distance perçue entre lui et eux, basés à Hyères¹⁷⁶. De plus, cet acteur a également souligné sa croyance selon laquelle l'administration du Parc national de Port-Cros était « un État dans l'État » et que malgré sa représentation du port de plaisance de la ville d'Hyères, il a avoué qu'il ne comprenait pas le fonctionnement administratif du Parc national de Port-Cros¹⁷⁷. Bien qu'il n'ait pas précisé l'origine exacte de son incompréhension du fonctionnement du parc, nous avons pu constater que cela était lié à la complexité de la gouvernance du parc national, en raison du grand nombre d'acteurs impliqués et des différents statuts de protection, notamment le site Natura 2000 et le Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles¹⁷⁸. Le manque de clarté quant aux rôles, aux actions et aux différentes instances semble rendre plus difficile la compréhension du fonctionnement du Parc national de Port-Cros, en particulier pour les acteurs qui ne sont pas géographiquement proches des gestionnaires.

Nous pouvons observer que parmi les trois types d'acteurs interviewés au Parc national de Port-Cros, une communication défailante peut engendrer une méconnaissance quant au fonctionnement du parc, mais également influencer la confiance et la perception des acteurs quant aux normes¹⁷⁹. Considérant les éléments de l'acceptabilité sociale de la norme (légitimité de l'autorité, co-construction de la décision, légitimité de la norme), les failles dans

¹⁷⁵ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021.

¹⁷⁶ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 31 juillet 2021.

¹⁷⁷ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 31 juillet 2021.

¹⁷⁸ Le Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles est un établissement public, agréé par le Ministère de la transition écologique et solidaire. Il est rattaché au Parc national de Port-Cros qui en assure la gestion administrative et financière. Pour plus d'information voir : Parc national de Port-Cros <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-connaissances/lacquisition-et-la-diffusion-des-connaissances/le-parc-national-territoire-de-7>. Accès 26 mars 2024.

¹⁷⁹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

la communication par les gestionnaires et la perception des acteurs sur le rôle des experts dans l'élaboration de normes, ne favorisent pas la compréhension adéquate du fonctionnement de la gestion du parc, ni l'acceptabilité de ces normes.

B – La distance entre les acteurs et les décideurs au Parc naturel marin d'Iroise

191. La perception des acteurs économiques. On pourrait penser que la relation entre la communication des gestionnaires et l'éloignement géographique des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise ne se pose pas ou peu, dans la mesure où les acteurs interviewés sont basés dans la ville du siège du Parc naturel marin d'Iroise. Toutefois, cela ne semble pas suffisant pour dissocier complètement la communication transmise par le Parc naturel marin de la compréhension des acteurs quant à son fonctionnement. Un des acteurs a fait remarquer que le fonctionnement du Parc naturel marin d'Iroise n'était pas clair à ses yeux¹⁸⁰. Selon cet acteur, du fait d'une défaillance de la communication et de la participation des acteurs locaux dans les processus décisionnels, le fonctionnement ne serait pas complètement compréhensible. Comme observé au sein du Parc national de Port-Cros, cette méconnaissance pourrait influencer l'acceptabilité sociale de la norme¹⁸¹. Cet éloignement de la prise de décision pourrait agir sur l'acceptabilité sociale de norme, déjà nuancé par un manque de clarté sur le fonctionnement du parc naturel marin.

192. La perception des acteurs associatifs. Le niveau de communication et de transfert d'information vers les acteurs associatifs semble avoir évolué ces dernières années. Bien que le représentant des plaisanciers du Conquet ait mis l'accent sur le fait que les décisions sont prises selon un mode vertical et sans la participation des acteurs¹⁸², ce qui semble entraîner une faible acceptabilité des normes également en raison d'une communication inadaptée. Selon cet acteur associatif, bien que les échanges entre eux aient augmenté, ils concernent essentiellement des données scientifiques qui ne représentent pas la réalité perçue par l'acteur¹⁸³. Un autre acteur, le représentant des plongeurs, a souligné que la relation avec les

¹⁸⁰ Entretien réalisé avec le représentant d'une agence de location de matériel de plaisance située au Conquet. 18 août 2021.

¹⁸¹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs Parc naturel marin d'Iroise. Voir notamment la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise, disponible dans l'Annexe 2.

¹⁸² Entretien réalisé avec le responsable par l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

¹⁸³ L'acteur souligne plusieurs fois les échanges réalisés sur la thématique des phoques grises, qui selon lui « ne sont pas si menacés comme ils voudraient nous faire croire ». Information obtenue, sous condition d'anonymat,

gestionnaires s'est améliorée grâce aux informations fournies par les fiches de découverte développées par l'association à laquelle il appartient¹⁸⁴. Ces fiches informent les gestionnaires sur ce qui est observé par les plongeurs, créant de fait une forme de relation de proximité entre eux. Néanmoins, cet acteur a précisé que ce projet a été arrêté par manque d'intérêt des gestionnaires. Malgré cette évolution dans la communication perçue par ce représentant des plongeurs, le représentant des plaisanciers a également noté que de nombreux autres pratiquants semblent ne pas avoir une connaissance complète du fonctionnement du Parc naturel marin d'Iroise ni de son rôle en tant que gestionnaire d'espace protégée. Ce représentant des plaisanciers adopte semble-t-il une vision biaisée, selon laquelle les gestionnaires ne seraient qu'une forme de police en mer, perception qui n'est pas partagée par d'autres plaisanciers. Enfin, les deux représentants associatifs ont souligné l'éloignement des gestionnaires par rapport à la vie sociale de la commune du Conquet. Ils ont noté que les gestionnaires restent isolés au siège, limitant ainsi leurs interactions avec les acteurs locaux. Nous avons observé une certaine méfiance des acteurs associatifs envers les gestionnaires, qui semble découler d'une communication *a priori* froide et impersonnelle. Cet éloignement n'est pas simplement géographique¹⁸⁵, il réside dans la distance entretenue apparemment entre les gestionnaires et les lieux fréquentés par les acteurs associatifs. Cette distance semble avoir un impact sur la compréhension des acteurs concernant le fonctionnement du Parc naturel marin d'Iroise et son rôle central dans l'élaboration des normes volontaires.

193. La perception des acteurs administratifs. Enfin, les entretiens réalisés avec les acteurs administratifs ne nous permettent pas d'appréhender leur perception sur la question de l'éloignement géographique¹⁸⁶. Bien que la question de la communication est présente sur leur carte mentale, elle n'est pas liée à la méconnaissance du fonctionnement du Parc naturel marin d'Iroise.

Nous constatons donc que la distance perçue entre les gestionnaires et les acteurs locaux peut influencer la compréhension générale de l'administration d'une aire marine

lors de l'entretien réalisé avec le responsable par l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

¹⁸⁴ Information obtenu lors de l'entretien réalisé avec le responsable d'une association de plongée sous-marine au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 19 août 2021

¹⁸⁵ Nous notons que d'autres villes font également partie du périmètre du Parc naturel marin d'Iroise. Cependant, nous n'avons pas pu réaliser d'entretiens sur place pour recueillir leurs points de vue sur la thématique.

¹⁸⁶ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs administratifs du Parc naturel marin d'Iroise. Voir notamment la carte mentale des acteurs administratifs du Parc naturel marin d'Iroise, disponible dans l'Annexe 2.

protégée, ce qui peut avoir un impact sur l'acceptabilité sociale et le comportement des usagers. Contrairement au Parc national de Port-Cros, la question de l'éloignement géographique semble être reléguée au second plan au Parc naturel marin d'Iroise par rapport à d'autres problématiques, sans pour autant être négligée.

II – L'éloignement idéologique entre décideurs et acteurs locaux

194. Annonce du plan. Un autre facteur susceptible d'influencer l'acceptabilité sociale des normes applicables réside dans l'alignement idéologique entre les objectifs et les actions des gestionnaires et les intérêts des acteurs locaux. Les questions relatives aux intérêts économiques ou traditionnels chez certains acteurs, en comparaison avec les impératifs de protection chez d'autres, créent parfois une dissonance entre les idéologies et les attentes en matière de décisions. La manière dont les acteurs perçoivent les priorités et les thèmes jugés moins importants par les gestionnaires semble exercer une influence sur la réception de l'information lors des échanges, notamment dans le contexte de l'élaboration des normes. Cependant, nous avons constaté lors de nos entretiens et recherches qu'une communication inadaptée peut précisément conduire à une méconnaissance de l'idéologie des décideurs et ainsi entraver la bonne compréhension et l'acceptabilité de la norme volontaire. Ce constat est d'autant plus visible lorsque les acteurs locaux, les gestionnaires et l'administration ont des divergences idéologiques marquées, comme cela a été observé au Parc National de Port-Cros (A) et au Parc Naturel Marin d'Iroise (B).

A – Les divergences idéologiques entre les acteurs locaux et les gestionnaires au sein du Parc national de Port-Cros

195. La perception des acteurs administratifs. Parmi les trois types d'acteurs interviewés pendant les missions de terrain au Parc national de Port-Cros, la question de l'éloignement idéologique a été plus présente lors des entretiens avec certains acteurs administratifs que lors des entretiens avec les acteurs associatifs ou économiques. Par exemple, certains représentants des ports de plaisances ont souligné que l'un des effets de la prise de décision fondée sur les savoirs des « experts » était la mise en œuvre d'actions perçues comme principalement axées sur la préservation environnementale, parfois jugées excessivement protectrices de leur point de vue¹⁸⁷. Rappelons en effet l'existence d'un biais dans la compréhension de certains acteurs

¹⁸⁷ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 31 juillet 2021.

notamment faisant partie du groupe intitulé « administratifs » sur le fonctionnement du parc¹⁸⁸. Ainsi, selon ces acteurs les actions de protection de l'environnement développées par le Parc national de Port-Cros sont prises par les « experts »¹⁸⁹. Selon eux, ces actions ne correspondent pas à leurs attentes envers le Parc national de Port-Cros et contribuent négativement à l'image des gestionnaires et de l'administration, car le parc semble ne pas prendre en compte les besoins des acteurs locaux mais uniquement les savoirs scientifiques. La divergence d'opinions entre acteurs locaux et experts scientifiques par rapport aux actions jugées par les acteurs locaux comme prioritaires peut influencer l'acceptabilité sociale de la norme volontaire qui sera prise, et également la perception des acteurs par rapport au fonctionnement du parc. La communication semble jouer un rôle essentiel ici dans l'optique d'améliorer cette perception soulignée par les acteurs.

Il est d'ailleurs ressorti de la carte mentale des acteurs administratifs¹⁹⁰ une communication qualifiée de défailante. En cela, les actions dites exclusivement de préservation de l'environnement produisent un effet négatif pour la gestion du Parc national de Port-Cros. Deux explications peuvent être suggérées. La première est que le manque de compréhension du fonctionnement du parc conduit les acteurs à attribuer les actions de préservation aux experts. En ne se sentant pas inclus dans ces décisions, ils perçoivent ces dernières comme étant trop « écologistes » et en contradiction avec leurs intérêts. L'autre explication réside dans le fait que le manque de communication plus adaptée à leur langage et canal de communication pour expliquer les choix des actions et leurs impacts sur l'écosystème fait que les acteurs ne comprennent pas nécessairement ces actions. Ainsi, ils imputent aux experts la responsabilité de la divergence d'idéologie entre ce qu'ils estiment nécessaire sur le territoire et ce qui leur est imposé par des personnes externes à leur réalité et à leurs idées de conservation.

¹⁸⁸ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

¹⁸⁹ Nous pouvons citer notamment les opinions exprimées pendant les entretiens réalisés avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 31 juillet 2021. ; avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 07 août 2021 ; avec un représentant d'une agence de plongée située à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 02 août 2021 ; avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 31 juillet 2021.

¹⁹⁰ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros. Voir notamment la carte mentale des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros, disponible dans l'Annexe 2.

196. La perception des acteurs associatifs. La distance idéologique a été mise en avant par l'un des acteurs associatifs issue de la pêche de loisir¹⁹¹. Il est intéressant d'en faire état ici. Selon les membres de l'association, deux points étaient essentiels. Premièrement, les actions menées au sein du Parc naturel de Port-Cros étaient selon lui contradictoires, car elles étaient censées protéger la nature alors que les agents utilisaient des véhicules polluants et adoptaient des comportements moins respectueux que ceux escomptés par les acteurs eux-mêmes. Deuxièmement, les membres de l'association ont évoqué la tentative de régulation de la fréquentation par une contrainte financière, comme cela se rencontre déjà dans d'autres pays (droit d'entrée, taxe journalières). Cette pratique a semblé incohérente eu égard à l'histoire de la région, traditionnellement ouverte à tous. Le mécontentement de ces acteurs à l'égard des actions du parc peut également être attribué à une communication qu'ils estiment défailante en ce qu'ils ne seraient pas informés des objectifs des actions menées par le parc, ni de leurs résultats. Ce manque de compréhension des fondements des actions semble biaiser la vision de ces acteurs sur le travail des gestionnaires du parc.

B – Les divergences idéologiques entre les acteurs et les gestionnaires au sein du Parc naturel marin d'Iroise

197. La perception des acteurs associatifs. L'éloignement idéologique entre les acteurs locaux au Parc naturel marin d'Iroise semble beaucoup plus marqué que celui du Parc national de Port-Cros¹⁹². Le représentant des plaisanciers du Conquet a souligné que les actions du parc naturel marin sont perçues comme étant purement écologistes, parfois même excessives¹⁹³. Par exemple, cet acteur a soulevé son désaccord en ce qui concerne les mesures de protection des phoques gris (*Halichoerus grypus*). Selon cet acteur, il y a une grande quantité de phoques gris dans le périmètre du parc et par conséquent il n'y a plus besoin d'interdire l'accès à certaines zones pour favoriser la reproduction de cette espèce. La question de la culture maritime et la vision des libertés en mer ancrées dans la culture locale semblent dissonantes des mesures proposées par les gestionnaires. Les acteurs font valoir une véritable culture basée sur l'accès aux îlots et la navigation sans restriction en mer d'Iroise, qui ne correspond pas aux interdictions et au contrôle « imposés » par le Parc naturel marin

¹⁹¹ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 07 août 2021

¹⁹² Voir la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise disponible dans l'Annexe 2.

¹⁹³ Entretien réalisé avec le responsable par l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

d'Iroise¹⁹⁴. Force est de constater que pour les acteurs associatifs les particularités géographiques de la région font qu'ils ne sont pas convaincus de la nécessité de ces actions pour préserver les écosystèmes marins. A ce titre, selon eux, la difficulté à naviguer et les conditions parfois difficiles rencontrées en mer sont suffisantes pour « protéger » cet espace d'une hyperfréquentation ou des dommages causés aux écosystèmes par des visiteurs, étant donné que les usagers locaux sont conscients et connaissent bien le territoire¹⁹⁵. Le rôle des gestionnaires en tant que police en mer est ici un élément perçu négativement par ces acteurs qui ne comprennent pas pourquoi ils doivent être surveillés et contrôlés alors qu'ils ont passé les dernières décennies à fréquenter ces espaces¹⁹⁶. Il apparaît que les fondements des actions des gestionnaires du parc naturel marin ne sont pas présentés ou ne sont pas assimilés par ces acteurs, qui se sont mis à l'écart des décisions. La relation entre l'information transmise et les ressentis des acteurs se révèle alors imparfaite et se traduit par une faible acceptabilité des normes¹⁹⁷. On peut alors penser qu'un échange plus fréquent d'informations tout au long de l'année pourrait potentiellement atténuer cette perception négative envers les gestionnaires, en aidant ainsi les acteurs à acquérir une meilleure compréhension du fonctionnement et des objectifs du parc naturel marin.

198. La perception des acteurs économiques. Une fois de plus, la question de la culture maritime, de l'attachement à la pêche côtière et d'une perception des actions comme étant purement écologistes a été soulevée lors des entretiens avec certains des acteurs économiques¹⁹⁸. Selon l'un des acteurs, le manque d'information concernant certains changements dans les règles entraîne une réception moins favorable des actions par les habitants locaux. Selon lui, les actions considérées comme étant purement écologistes, notamment l'interdiction d'accès à certains îlots, ont un impact négatif sur la pêche côtière, qui constitue la base de la culture et de l'économie locales. De plus, les acteurs économiques interrogés partagent unanimement l'opinion selon laquelle la mer, en raison des particularités

¹⁹⁴ Ce point a été souligné lors des entretiens réalisés avec le responsable de l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 23 août 2021, ainsi qu'avec le représentant d'une association de plongée sous-marine au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 19 août 2021.

¹⁹⁵ Ce point a été souligné lors des entretiens réalisés avec le représentant de l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 23 août 2021, ainsi qu'avec le responsable d'une association de plongée sous-marine au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 19 août 2021.

¹⁹⁶ Entretien réalisé avec le représentant de l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

¹⁹⁷ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise. Voir notamment la carte des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise disponible dans l'Annexe 2.

¹⁹⁸ Entretien réalisé avec le représentant d'une agence de location de matériel de plaisance située au Conquet. 18 août 2021.

géographiques de la région, est naturellement en mesure de « se protéger »¹⁹⁹. Selon eux, des mesures de protection des écosystèmes marins ne sont pas essentielles dans cette région, car la mer d'Iroise présente des caractéristiques qui limitent sa facilité d'accès et de fréquentation, ce qui semble limiter les risques de dégradation environnementale. Ainsi, certaines actions du parc peuvent parfois sembler démesurées à leurs yeux. Toutefois, il convient de nuancer la question du partage d'information, étant donné que l'un des acteurs a souligné sa participation régulière à des réunions avec les gestionnaires, réunions au cours desquelles une réelle diffusion d'information sur les écosystèmes marins et l'état de conservation du parc a été reconnue. Selon cet acteur, ce moment de partage d'information est bénéfique pour son activité qui consiste à organiser des sorties culturelles en mer d'Iroise. Ainsi, nous pouvons penser qu'une communication bien établie et de proximité peut favoriser la compréhension des acteurs et influencer sur leurs comportements. Les échanges réguliers et dans un environnement de confiance pourraient favoriser la compréhension des acteurs sur les actions et les rôles des gestionnaires des aires marines protégées. Ce constat, fait écho aux conclusions de R. SCHMIDT *et al.* concernant le rôle essentiel de la communication dans l'efficacité des aires marines protégées²⁰⁰, ainsi qu'aux enseignements du Professeur F. BRUNET sur la construction de la confiance et le dialogue pour l'élaboration des normes volontaires²⁰¹. En fin de compte, la compréhension et le soutien des acteurs locaux en ce qui concerne ce qui est protégé s'avèrent essentiels pour l'acceptabilité sociale de la norme, tout comme la compréhension des raisons pour lesquelles cette protection est nécessaire²⁰².

§ 2 UNE APPROPRIATION DIFFERENTE DES NORMES VOLONTAIRES APPLICABLES PAR LES USAGERS ESTIVAUX

199. Le rôle de la communication dans les différences d'appropriation des normes volontaires par les usagers estivaux. L'un des traits forts des normes volontaires est l'adhésion des destinataires²⁰³. Ainsi, pour que ces normes atteignent leurs objectifs, les usagers doivent être informés de leur existence, des moyens de les mettre en œuvre, de leurs raisons d'être et en cas de non-respect, des sanctions prévues. Toutefois, comme mis en

¹⁹⁹ Entretiens réalisés avec le représentant d'une agence de location de matériel de plaisance située au Conquet au 18 août 2021 et avec le responsable par une entreprise de balade en mer au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise au 12 août 2021.

²⁰⁰ R. SCHMIDT, N. Le CORRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT, *op. cit.*

²⁰¹ F. BRUNET, *op. cit.*

²⁰² A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD. Recreation user knowledge, support and engagement in French MPAs: Are there reverse side-effects of the French soft regulation and management approach ? *Marine Policy*. 2019, p. 108-117.

²⁰³ C. THIBIERGE. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit. *RTD civ.* 2003, p. 599- 628.

lumière par la Professeure R. CHUENPAGDEE *et al.*²⁰⁴, l'engagement des acteurs dans les actions mises en place par les gestionnaires des aires marines protégées dépend non seulement du contexte sociopolitique préexistant dans la zone où l'aire marine protégée est établie, mais également de la nature et de l'étendue de la participation de la communauté à son établissement et de la structure de gouvernance de l'aire marine protégée. Nous observons dans notre étude deux tendances qui semblent faire écho aux résultats obtenus par Madame A. COSQUER *et al.*²⁰⁵. D'une part, le niveau de connaissance des normes et l'engagement des usagers estivaux²⁰⁶ semblent inférieurs à ceux des usagers locaux (I). Il est important de noter que par usagers estivaux, nous faisons référence aux individus qui ne résident pas en permanence dans les zones du parc, soit ceux qui ne sont pas résidents permanents ou qui possèdent une résidence secondaire dans ces régions²⁰⁷. D'autre part, nous constatons un certain désintérêt des usagers estivaux à l'égard du respect des normes volontaires lors de leur séjour dans une aire marine protégée (II).

I – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux

200. Annonce du plan. Au cours de nos missions de terrain, nous avons pu constater une différence considérable entre le niveau de connaissance sur les normes volontaires des usagers qui étaient en vacances, week-end ou en excursion dans le Parc national de Port-Cros (A) et dans le Parc naturel marin d'Iroise (B) comparé à ceux qui habitent ou travaillent sur place. Nous concédons que notre étude ne rend pas compte de l'intégralité et de la diversité des usagers estivaux. Cependant, sa finalité est d'illustrer ce décalage entre usagers estivaux et acteurs locaux sédentaires. Afin de compléter cette étude, nous avons comparé nos résultats avec ceux de la littérature nationale et internationale²⁰⁸.

²⁰⁴ R. CHUENPAGDEE, J. J. PASCUAL-FERNANDEZ, E. SZELIANSZKY, J. LUIS ALEGRET, J. FRAGA, S. JENTOFT. Marine protected areas: Re-thinking their inception. *Marine Policy*. 2013, p. 234–240.

²⁰⁵ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*, p. 112.

²⁰⁶ Appelés également de touristes dans l'étude développée par Madame A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*

²⁰⁷ Le terme usager estival a été employé dans le sens des études sur la fréquentation estivale de l'Institut national de la statistique et des études économiques. Voir notamment : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7673131#consulter>. Accès 05 avril 2024.

²⁰⁸ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.* ; S. E. REES, S. C. MANGI, C. HATTAM, S. C. GALL, L. D. RODWELL, F. J. PECKETT, M. J. ATTRILL, The socio-economic effects of a Marine Protected Area on the ecosystem service of leisure and recreation, *Marine Policy*. 2015, p. 144–152 ; L. PERRAS, I. PEUZIAT, I. BERRE, A. Le MAULPOIX, L. BRIGAND, N. Le CORRE, *op. cit.* ; C. MEUR-FEREC, Entre surfréquentation et sanctuarisation des espaces littoraux de nature, *L'Espace Géographique*. 2007 p. 41–50.

A – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux au Parc national de Port-Cros

201. Le diagnostic chiffré des connaissances des usagers estivaux. Nous avons réalisé un questionnaire à la destination des usagers de la mer au sein du Parc national de Port-Cros, à la fois dans les cœurs du parc et dans les zones d'adhésion²⁰⁹. Nous avons comparé leurs réponses avec celles des acteurs locaux et apprécié leur degré de connaissance des normes. D'une part, parmi les personnes interrogées, 47% ont répondu qu'il s'agissait de leur première visite dans le Parc national de Port-Cros et qu'elles étaient en vacances, en week-end ou en excursion. D'autre part, 89% des personnes interrogées ont indiqué être en vacances, en week-end ou en excursion au Parc national de Port-Cros, déclarant en même temps qu'elles se rendaient au parc au moins une fois par an, voire plusieurs fois par mois. Parmi les sondés, seuls 10% ont répondu ne pas savoir qu'ils se trouvaient dans une aire marine protégée. En revanche, moins de 10% ont affirmé avoir une connaissance complète de ce qu'est une aire marine protégée et 11% ont affirmé ignorer ce qu'est une aire marine protégée. D'entre eux, un grande partie²¹⁰ a répondu avoir une connaissance moyenne des aires marines protégées. Ils ont indiqué avoir un niveau 3 de compréhension sur une échelle de 1 à 5, où 1 signifie une compréhension totale²¹¹. Enfin, en ce qui concerne les normes en vigueur dans le périmètre du Parc national de Port-Cros, moins de 42 % des usagers estivaux ont affirmé les connaître parfaitement. Cependant, lorsque nous avons examiné leur capacité à identifier les zones autorisées pour les activités de plaisance telles que la plongée, la pêche ou le mouillage de bateaux, moins de 20 % ont répondu pouvoir les identifier²¹². Par contre, plus de 30% ont affirmé avoir déjà fréquenté une de ces zones et plus de 40% des usagers estivaux ont jugé les normes bien adaptées pour la conservation de l'environnement du Parc national de Port-Cros²¹³.

²⁰⁹ Ce questionnaire visait à vérifier le niveau de connaissance des usagers de la mer (qu'ils soient estivaux ou non) concernant les normes appliquées aux deux aires marines protégées étudiées, ainsi que leur acceptation et leur respect de ces normes. De plus, il visait à recueillir leurs perceptions sur de nouvelles propositions de régulation des activités et de la fréquentation de plaisance. Les résultats de ce questionnaire sont disponibles sous forme des graphiques dans l'Annexe 3.

²¹⁰ Plus de 30% des usagers estivaux.

²¹¹ Les participants devaient répondre à la question "Savez-vous ce qu'implique une aire marine protégée ?" en utilisant une échelle graduée où 1 correspondait à une forte connaissance, 2 à une connaissance suffisante, 3 à une connaissance moyenne, 4 à une connaissance limitée et 5 à une faible connaissance.

²¹² Plus en détail, 19% ont répondu savoir identifier les zones autorisées au mouillage, 17% pouvait identifier les zones autorisées à la plongée et moins de 15% ont répondu savoir identifier les zones autorisées à la pêche.

²¹³ A titre comparatif, les résidents questionnés ont affirmé savoir identifier toutes les zones autorisées pour les activités de plaisance, bien que seulement 30% a reconnu connaître parfaitement les normes existantes dans le parc.

202. Les possibles interprétations de ce diagnostic. Ces constats divers semblent plutôt mettre en évidence à la fois les limites de la communication développée par le parc et le manque d'initiative des usagers estivaux pour se renseigner sur les mesures existantes. Néanmoins, lors de notre séjour au Parc national de Port-Cros, nous avons constaté que d'une part, des panneaux d'information étaient présents sur les zones de mouillage, de pêche et de plongée, incluant des informations relatives aux comportements interdits dans les cœurs du parc. En outre, ce type de communication ne semble pas adaptée à ce public estivant car nous avons constaté, lors d'une démarche d'observation sur le terrain, que moins de dix personnes prenaient le temps de lire ces panneaux localisés notamment dans les ports de plaisance de Hyères, de la Tour Fondue, de Port-Cros et de Porquerolles. Deux points méritent d'être soulignés ici. D'un côté, bien que les ports d'arrivée et de départ des cœurs du parc soient aménagés avec une maison du parc ou un bureau de l'office de tourisme pour informer les usagers, cela nécessite une initiative de la part des usagers pour rechercher l'information. La démarche est irrégulièrement réalisée par ces usagers. D'un autre côté, cette disponibilité d'information est plus relative en mer²¹⁴. En cela, si un plaisancier ne lève pas l'ancre de l'un des ports de l'aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros, il n'aura pas accès à ces panneaux, dépliants ou agent du port pour s'informer. Dans ce cas, seule une initiative personnelle pour s'informer sera envisageable pour obtenir les informations. C'est sans compter que nous avons pu observer des plaisanciers qui ne parvenaient pas à s'orienter, croyant encore être à Saint-Tropez²¹⁵ alors qu'ils étaient dans le cœur du Parc national de Port-Cros. Ce cas traduit parfois le manque d'intérêt des usagers estivaux à comprendre les normes et les comportements attendus dans l'aire marine protégée.

Au cours des questionnaires, nous avons également échangé avec certains usagers estivaux qui ont souligné à plusieurs reprises leur manque de conscience des enjeux de conservation de la région et leur désir de simplement profiter des paysages « sans se prendre la tête ». Nous nous permettrons d'interpréter leur faible niveau de connaissance comme un manque d'initiative individuelle pour comprendre où ils se trouvent et quelles sont les normes à respecter²¹⁶. Cela renforce l'idée que les usagers, pendant leurs vacances ou leur moment de

²¹⁴ Actuellement, il existe certaines initiatives pour associer les informations des zonages des aires marines protégées aux diapositives de géolocalisation, notamment le projet d'application Nav&Co développé par l'équipe du Life Marha de l'OFB le Service hydrographique et océanographique de la Marine (Shom) et le Secrétariat d'État chargé de la Mer. L'application est déjà disponible pour la façade atlantique. Pour plus d'information sur cet application, consulter : https://www.life-marha.fr/application_Nav&Co.

²¹⁵ La commune de Saint-Tropez est localisée sur la Côte d'Azur, à une distance d'environ 35 kilomètres de l'île de Port-Cros en suivant la côte maritime.

²¹⁶ Voir les résultats du questionnaire mené au Parc national de Port-Cros dans l'Annexe 3.

loisir, ne veulent pas souvent aller vers l'information. Selon certains usagers estivaux interrogés, il s'agit d'un moment de repos complet durant lequel ils ne sentent pas l'obligation de « subir » les normes de façon générale. D'ailleurs, nous avons eu la chance de discuter avec un petit groupe de plaisanciers qui avaient mouillé dans une zone interdite. Ils nous ont alors expliqué que pour eux, il n'était « pas grave » de ne pas respecter cette interdiction puisqu'ils quitteraient le site à la fin de la journée. L'absence d'un sentiment d'appartenance à l'endroit, au lieu, voire au territoire, ainsi exprimé par ces usagers semble jouer un rôle dans la réception de la norme, nécessitant ainsi un autre type de communication et de sensibilisation pour atteindre l'objectif d'un changement de comportement et une meilleure connaissance sur les normes.

B – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux au Parc naturel marin d'Iroise

203. Le diagnostic chiffré des connaissances des usagers estivaux. Dupliquant la démarche opérée dans le Parc national de Port-Cros, nous avons interrogé les usagers du Parc naturel marin d'Iroise. Nous avons constaté une similitude dans les résultats²¹⁷. Parmi les usagers interrogés, plus de 65% visitaient le parc marin pour la première fois. Bien que 100% d'entre eux aient répondu être en vacances, en week-end ou en excursion, plus de 17% ont souligné fréquenter le parc plusieurs fois par an, voire plusieurs fois par mois. Néanmoins, nous tenons à souligner que plus de 35% ont répondu bénéficier d'un logement offert ou gratuit, généralement lié au fait d'avoir un membre de leur famille ou des amis résidant dans les périmètres du parc marin. Contrairement du Parc national de Port-Cros, plus de 33% des usagers estivaux ne savaient pas qu'ils se trouvaient dans une aire marine protégée et parmi ceux qui le savaient, seulement 25% ont affirmé avoir une connaissance complète de ce qu'est une aire marine protégée. Le nombre de personnes affirmant ne pas savoir ce qu'est une aire marine protégée s'élevait à 13%, dont la majorité²¹⁸ ont répondu avoir une connaissance moyenne des aires marines protégées²¹⁹. Il est important de souligner que parmi les estivaux, le nombre de réponses à la question « avez-vous connaissance des règles qu'il convient de respecter dans les différentes zones du Parc ? » a été plus élevé que le nombre de personnes ayant signalé savoir être dans une aire marine protégée. Lorsque nous les avons interrogés sur leur capacité à identifier les zones de mouillages, de plongée et de pêche, aucune des zones

²¹⁷ Voir les résultats du questionnaire mené au Parc naturel marin d'Iroise dans l'Annexe 3.

²¹⁸ Plus précisément 29 personnes, ce qui correspond à plus de 34% des usagers estivaux interrogés.

²¹⁹ Ils ont indiqué avoir un niveau 3 sur une échelle de 1 à 5, où 5 signifie une compréhension totale.

n'a pu être identifiée pour plus de 28% des usagers estivaux pour le mouillage. En ce qui concerne les zones de plongée, elles ont pu être identifiées par moins de 15% des usagers, et les zones de pêche par moins de 24%. Cependant, plus de 41% des usagers ont affirmé avoir déjà fréquenté l'une de ces trois zones, bien que seulement moins de 43% d'entre eux croyaient avoir respecté toutes les normes appliquées au Parc naturel marin d'Iroise. Finalement, plus de 70% ont affirmé que les normes appliquées dans le Parc naturel marin d'Iroise sont bien adaptées pour la conservation des écosystèmes marins de la région.

Deux points méritent d'être mis en exergue ici. D'abord, il y a un contraste entre les connaissances des usagers estivaux qui ont déclaré avoir un logement gratuit ou offert et ceux qui ont déclaré payer pour leur hébergement.²²⁰ Parmi les plus de 35% qui ont bénéficié d'un hébergement gratuit, la moitié a affirmé pouvoir identifier avec certitude les zones de mouillage, tandis que parmi ceux qui ont payé pour leur logement, moins de 20% ont affirmé en être capables. En ce qui concerne la plongée et la pêche, plus de 20% des estivaux qui bénéficient d'un logement gratuit ont affirmé être capables d'identifier ces zones. En revanche, un peu plus de 10% des usagers qui ont déclaré avoir payé pour leur logement pouvaient identifier avec certitude les zones autorisées à la plongée et à la pêche. D'un autre côté, on remarque qu'en comparaison des résultats obtenus au Parc national de Port-Cros, un pourcentage plus élevé d'usagers estivaux ne savait pas qu'ils se trouvaient dans une aire marine protégée. Cependant, le pourcentage de personnes qui estiment que les normes appliquées dans le Parc naturel marin d'Iroise sont bien adaptées pour la conservation des écosystèmes marins est presque le double du Parc national de Port-Cros.

204. Les possibles interprétations de ces résultats. Le grand nombre d'usagers estivaux qui ne savaient pas se trouver dans le périmètre du Parc naturel marin d'Iroise pourrait s'expliquer par le peu de communication visuelle disponible dans les ports de plaisance dont partent la majorité des navettes et des bateaux. Aucun affichage ou panneau ne signale clairement l'entrée au sein d'un Parc naturel marin par exemple et cela, que ce soit dans le port du Conquet, ou dans le port de l'île d'Ouessant. Bien que se tienne, sur l'île de Molène, une exposition du Parc naturel marin d'Iroise dans la Maison de l'Environnement, la

²²⁰ Force est de constater que, comparativement aux réponses au questionnaire réalisé au Parc national de Port-Cros, les personnes possédant une résidence secondaire à Porquerolles ont généralement démontré un niveau de connaissance plus élevé que ceux qui n'avaient jamais visité l'endroit auparavant. Cependant, la différence observée est bien moindre que celle constatée par rapport au Parc naturel marin d'Iroise.

présentation des normes volontaires (ou contraignantes) n'est pas abordée. Il est possible d'avoir certaines informations sur les espèces protégées et les objectifs du parc pendant le trajet de navette entre le Conquet et les îles de Molène, Ouessant et Sein, par exemple. Cependant, cela dépend de l'initiative des usagers qui utiliseront ce moyen de transport. Nous pouvons ainsi observer un manque d'information et de communication envers les usagers estivaux qui partent des ports du territoire.

Ces constats corroborent l'idée que la communication ne semble pas suffisante pour éclairer les usagers qui ne connaissent ni le parc ni le territoire et rejoignent les résultats des travaux de Madame A. COSQUER *et al.*²²¹. Les auteurs ont vérifié que les touristes²²² ont tendance à avoir les connaissances les plus faibles par rapport aux résidents et aux résidents secondaires²²³ et de plus, que la visibilité des aires marines protégées s'avère plus faible à l'égard des plaisanciers français. Cela peut être observé aussi à partir du niveau de connaissance des usagers en concluant qu'« *un tiers des personnes savent que le site où elles se sont adonnées à des activités récréatives fait l'objet d'une protection environnementale, mais ne savent pas grand-chose de ses limites ou de ses réglementations spécifiques. Un cinquième des personnes ne connaissent tout simplement pas l'existence* »²²⁴.

II – L'indifférence comportementale des usagers estivaux à l'égard des normes volontaires

205. Annonce du plan. A côté du manque de connaissance des informations, de la part des usagers estivaux, nous avons observé également une forme d'indifférence de ces mêmes usagers à l'égard des normes. Ce constat a été principalement souligné par les acteurs locaux comme un changement dans le type de fréquentation ou un comportement considéré comme incivil et inadapté. Ces nouveaux comportements ont été observés au Parc national de Port-Cros (A) et de manière plus discrète au Parc naturel marin d'Iroise (B).

²²¹ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*

²²² Dans notre cas, appelés des usagers estivaux.

²²³ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*, p. 112.

²²⁴ A. COSQUER, M. HUGHES, N. LE CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *Ibid.*, p. 114. Nous traduisons.

A – L'indifférence comportementale des usagers estivaux au Parc national de Port-Cros

206. La perception des acteurs locaux. La question d'un tourisme classé comme incivique et le récent changement du type de fréquentation ont été abordés lors des entretiens avec les trois groupes d'acteurs du Parc national de Port-Cros. D'après les acteurs administratifs et associatifs²²⁵, ce type d'usage incivique²²⁶ est lié, outre à la méconnaissance des règles, à la forte affluence observée après l'état d'urgence de la COVID. Les acteurs économiques²²⁷ identifient, d'une part, à côté du manque de moyens et de personnel du parc, les activités de plaisance pratiquées par des particuliers sans permis spécifique. Cela constituerait des facteurs favorisant une fréquentation « incivique » par les usagers estivaux. D'autre part, ils soulignent que la pratique de la voile et l'aménagement des espaces maritimes semblent démocratiser ce type de fréquentation, favorisant ainsi un profil d'usager perçu comme peu responsable²²⁸. Ces liens reflètent les perceptions des acteurs concernant la relation entre la fréquentation estivale et la régulation des activités de plaisance. Certains acteurs soulignent que la multiplication des normes est influencée par le comportement « irrespectueux » de certains usagers estivaux, dans la mesure où, les acteurs affirment que les institutions (préfecture maritime, administration du parc, etc.) sont obligées de réguler davantage les espaces protégés pour éviter ce type de comportement. Selon ces acteurs, cette nouvelle réglementation émanant des autorités publiques implique, d'une part, diverses contraintes pour la fréquentation des espaces marins. D'autre part, elle entrave également le développement des normes volontaires, en les reléguant au second plan. Cependant, il est important de noter que les acteurs économiques et administratifs reconnaissent que l'efficacité de la régulation des activités, c'est-à-dire l'application adéquate des normes existantes, contribue à réduire les comportements incivils, sans nécessairement nécessiter une multiplication des normes. En d'autres termes, les acteurs conviennent de l'impact positif d'une régulation efficace, mais ils ne souhaitent pas nécessairement une augmentation du nombre de règles ni qu'elles soient imposées.

²²⁵ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

²²⁶ La variable dans les cartes a été intitulée « tourisme incivique ».

²²⁷ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros.

²²⁸ Nous avons observé qu'à l'entrée de plusieurs entreprises spécialisées dans la location de bateaux de plaisance, il y avait une plaque précisant « permis bateau en 24h », « permis bateau rapide ». Nous avons également essayé de simuler la location d'un bateau et le responsable nous avait dit que nous n'avions pas besoin d'un permis si nous voulions rester dans l'aire d'adhésion du parc. Par contre, ils ont insisté pour éviter de rentrer dans les cœurs marins, afin de ne se pas faire contrôler.

Certains acteurs ont été catégoriques sur l'indifférence comportementale des usagers estivaux de manière générale. Selon le représentant du port de plaisance de Port-Cros²²⁹, par exemple, le « dysfonctionnement de la société »²³⁰, combiné à la facilité d'accès aux bateaux de plaisance, entraîne une fréquentation accrue du parc national par un groupe d'usagers non habitués qui ne respectent pas les règles. Il souligne que l'accès facile aux bateaux de type « zodiac », notamment avec un permis simplifié ou sans aucun permis²³¹, encourage les comportements inciviques. Selon lui, la fréquentation des plaisanciers devrait être régulée par le biais d'une redevance payée au port ou à l'administration du parc. Selon l'acteur, il s'agit d'une idée inspirée par la taxe « Barnier »²³². L'agent du Parc national de Port-Cros a également souligné la responsabilité des loueurs des bateaux de la région, dans la mesure où, selon l'agent, les loueurs devraient également sensibiliser leurs clients et leur demander les permis de navigation nécessaires²³³. L'acteur insiste sur l'importance de limiter la fréquentation à la saison haute, et qui pourrait être au contraire encouragée à d'autres périodes de l'année. Il a par exemple proposé que pendant la période estivale, le mouillage ne soit autorisé qu'à partir de bouées écologiques.

207. Les comportements des usagers estivaux observés. Bien que l'observation pure²³⁴ ne soit ni une méthodologie juridique, ni une méthodologie en économie, les constats vérifiés au long de la mission de terrain réalisée au Parc national de Port-Cros contribuent à la compréhension des arguments avancés par les acteurs. Comme souligné auparavant, certains plaisanciers ont fait mention d'un manque de respect et d'intérêt pour comprendre les normes locales. A plusieurs reprises nous avons croisé des plaisanciers qui pratiquaient certaines activités dans des zones non autorisées. Par exemple, lors d'une plongée dans le cœur marin de l'île de Porquerolles entre la Pointe du Grand Lagoustier et la Pointe Ste-Anne, dans une zone interdite au mouillage, à l'exception de certains points spécifiquement autorisés pour la

²²⁹ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance de Port-Cros, cœur du Parc national de Port-Cros. 03 août 2021.

²³⁰ Expression employée par le représentant du port de plaisance de Port-Cros. Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant l'entretien au 03 août 2021.

²³¹ Nous avons observé que à l'entrée de plusieurs entreprises spécialisées dans la location de bateaux de plaisance, il y avait une plaque précisant « permis de bateau en 24h », « permis de bateau rapide ». Par exemple, nous avons également essayé de simuler la location d'un bateau et le responsable nous avait dit que nous n'avons pas besoin d'un permis si nous voulions rester dans la zone d'adhésion du parc.

²³² Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance de Port-Cros, cœur du Parc national de Port-Cros. 03 août 2021.

²³³ Entretien réalisé avec un représentant du Parc national de Port-Cros. 08 août 2021.

²³⁴ J. D. CONE. *Observational assessment: Measure development and research issues*. In : P. C. KENDALL, J. N. BUTCHER, G. N. HOLMBECK. *Handbook of research methods in clinical psychology*. New York, NY : John Wiley and Sons, Inc. 1999, p. 183-223. J.-M. KETELÉ. *Méthodologie de l'observation*. Bruxelles, Belgique : De Boeck-Wesmael, 1987.

plongée²³⁵, nous avons remarqué plusieurs infractions. Dès notre arrivée dans la zone de plongée, nous avons croisé un bateau amarré avec deux plaisanciers qui ont prétendu être simplement de passage, malgré nos questions sur la pratique interdite dans cette zone. Selon eux, cela ne posait pas de problème car ils ne prévoyaient de rester que quelques heures pour profiter du soleil et qu'ils feraient attention aux plongeurs qui pourraient se trouver sous l'eau. Quelques instants plus tard, un autre bateau de plaisance est arrivé avec un groupe de quatre personnes. En dehors de la pratique du mouillage, deux personnes ont commencé à pratiquer du *wakeboard*, une autre activité interdite dans cette zone²³⁶. Encore une fois, nous avons informé les plaisanciers de l'interdiction de ces pratiques mais leur refus d'en tenir compte a été très ferme, traduisant leur indifférence.

A plusieurs reprises, nous avons également observé des pêcheurs dans des zones interdites, des pratiquants de jet-ski autour de l'île de Port-Cros et également des plaisanciers qui mouillaient leur bateau dans des zones non autorisées. Chaque fois que nous avons essayé de leur parler, leurs réponses ont été soit dans le sens de « ce n'est pas si grave, car ce n'est pas pour longtemps » ou « nous ne sommes pas nombreux ». D'autres réponses allaient dans le sens de « je suis en vacances, je veux en profiter », « je ne savais pas, mais de toute façon, il n'y a pas de contrôle ». L'indifférence aux normes de ces usagers au Parc national de Port-Cros a été marquante.

B – L'indifférence comportementale des usagers estivaux au Parc naturel marin d'Iroise

208. La perception des acteurs locaux. Le terme « incivique » pour faire référence aux usagers estivaux n'était pas présent lors des discussions avec les acteurs locaux du Parc naturel marin d'Iroise²³⁷. Nonobstant, certains éléments ont été également soulignés et méritent d'être discutés en comparaison avec le Parc national de Port-Cros. De prime abord, les acteurs associatifs ont fait remarquer le manque de régulation, ainsi que l'idée de la liberté de navigation, associée à la culture maritime locale, sont favorables à une fréquentation estivale²³⁸. Cela ne résulte pas forcément un comportement qualifié incivique toutefois, le représentant de l'association de plaisanciers du Conquet a été catégorique sur la mauvaise

²³⁵ Réglementation des activités nautiques autour de l'île de Porquerolles. Arrêté préfectoral n° 173/2021 du 07 juillet 2021.

²³⁶ Les activités telles que le jet-ski, les engins tractés, les surfes motorisés (dont le wakeboard) et les scooters sous-marins sont interdits en cœur marin du Parc national (600 m). Réglementation des activités nautiques autour de l'île de Porquerolles. Arrêté préfectoral n° 173/2021 du 07 juillet 2021.

²³⁷ Voir la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise disponible dans l'Annexe 2.

²³⁸ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise.

perception du rôle de police en mer joué par les gestionnaires du Parc naturel marin²³⁹. Il a fait comprendre que les membres de l'association continuent de fréquenter certaines zones qui ne sont pas autorisées, alors que les plaisanciers estivaux ne le font pas. Néanmoins, cet acteur a également mis en lumière un récent changement du type de fréquentation. Selon lui, un nouveau type de plaisancier, qui n'appartient pas aux groupes originaires de la culture maritime ou de la pêche traditionnelle du territoire, fait son apparition²⁴⁰. Les représentants des plongeurs d'épave font aussi remarquer l'augmentation du nombre de bateaux de balade en mer, alors que cela ne représentait pas une activité très courante jusqu'à présent²⁴¹. Les acteurs économiques et administratifs ont aussi souligné le fait que la fréquentation du Parc naturel marin d'Iroise est majoritairement locale, et par conséquent que cela semble être favorable à une fréquentation plus civique. Par contre, nous devons nuancer cette affirmation. D'une part, bien qu'en 2020 le nombre d'infractions signalé par les agents du parc était de zéro²⁴², en 2021, dix-huit infractions ont été relevées lors des missions de contrôle²⁴³ menée par les agents du Parc naturel marin d'Iroise²⁴⁴. D'autre part, lorsque nous avons réalisé notre mission de terrain, nous avons pu échanger avec certains usagers estivaux qui pêchaient dans des zones non autorisées. Ils ont déclaré que (i) ne vivant pas dans la région, ils sont considérés ici comme des usagers estivaux et (ii) qu'ils ont appris à fréquenter et pêcher dans ces zones avec leurs « aïeux ». Finalement, comme nous avons pu le vérifier précédemment, la fréquentation du parc demeure liée à des locaux ou à des personnes liées aux locaux. La question de la culture maritime locale semble jouer un rôle important sur le territoire du Parc naturel marin d'Iroise, dont le comportement des locaux vis-à-vis du respect des normes.

Les retours des acteurs font écho aux différences de taux de fréquentation entre le Parc naturel marin d'Iroise et le Parc national de Port-Cros, ainsi qu'aux contextes socio-historiques distincts des deux aires marines protégées. Les questions relatives aux comportements et aux

²³⁹ Entretien réalisé avec le responsable par l'association de plaisanciers du Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 23 août 2021.

²⁴⁰ Cet acteur a souligné l'importance croissante de la présence des plaisanciers pendant la journée, utilisant des bateaux à moteur tels que les « zodiacs », pour naviguer et pratiquer la pêche de loisir dans les eaux du parc.

²⁴¹ Entretien réalisé avec le responsable par une association de plongée sous-marine au Conquet, Parc naturel marin d'Iroise. 19 août 2021.

²⁴² Rapport d'activité 2020 du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>.

²⁴³ Nous n'avons pas pu participer aux missions de contrôle réalisées par les agents du Parc naturel marin d'Iroise en raison de conditions météorologiques défavorables pendant notre séjour. Ainsi, nous n'avons pas un retour plus précis sur le déroulement de ces infractions ni des comportements des usagers.

²⁴⁴ Rapport d'activité 2021 du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/documentation/les-rapports-dactivites-du-parc-naturel-marin-diroise>. Le nombre d'infraction relevé de missions de contrôle de 2022 ne sont pas fournis dans le dernier rapport d'activité.

connaissances des usagers estivaux mettent en évidence les spécificités de chaque aire marine protégée et le contexte dans lequel elles ont été développées. Lorsque nous comparons ces deux réalités, nous constatons d'une part, que les résidents locaux ont une meilleure connaissance des normes appliquées dans les parcs, mais que dans le cas du Parc naturel marin d'Iroise, ce sont eux-mêmes qui semblent ne pas toujours les respecter. Cela est en partie dû à la différence de fréquentation, qui reste principalement locale dans le Parc naturel marin d'Iroise, tandis que dans le Parc national de Port-Cros le nombre d'usagers estivaux peut dépasser jusqu'à six fois le nombre de résidents locaux pendant les périodes de forte affluence²⁴⁵. Cependant, les acteurs locaux de la région d'Iroise soulignent une tendance similaire dans le comportement des usagers estivaux, ce qui nous amène à nous questionner sur une possible reproduction des constats observés au Parc national de Port-Cros dans le Parc naturel marin, à long terme.

209. Conclusion du chapitre. Le recours aux normes volontaires pour réguler certains comportements et certaines activités dans les aires marines protégées implique un fort travail de communication et de sensibilisation à l'égard des usagers afin de les encourager à adhérer aux normes. Cependant, la réalité de terrain met en évidence certaines limites en terme de mobilisation des acteurs pendant les discussions, ou encore notamment un manque d'attrait pour les partenariats proposés par les parcs. Le manque de compétences et parfois aussi de moyens des gestionnaires semble influencer sur la sollicitation limitée des acteurs locaux. Par ailleurs, nous constatons des lacunes en matière de communication et d'information sur la réglementation existante, parfois inadaptée au public visé. De plus, le changement ou l'évolution dans le type de fréquentation remet en question l'intérêt des acteurs à adhérer à ces normes. Des comportements qualifiés d'inciviques et une indifférence vis-à-vis des normes semblent être plus fréquents dans les deux sites d'étude, bien que cela soit plus évident dans le Parc national de Port-Cros.

²⁴⁵ V. VLES. *Construction partagée d'un système numérisé de gestion des capacités de charge touristique du Parc national de Port-Cros*. Rapport final au Parc national de Port-Cros, 2018, 102p.

Chapitre 2

LES LIMITES TENANT AU CONTENU DES NORMES VOLONTAIRES

210. L'avantage du contenu des normes volontaires. La potentielle plus grande liberté en matière de contenu des instruments volontaires représente l'une des qualités les plus intéressantes du droit souple. Lorsque l'objectif est de construire une norme acceptée par les destinataires, la formulation libre des termes de la norme permet une plus grande flexibilité pour y parvenir. Ainsi, le choix de la terminologie, des formulations et des mécanismes de contrôle offre une marge de négociation. De plus, l'absence de formalité procédurale prédéfinie permet une construction flexible de ces normes, en envisageant principalement l'adhésion des destinataires. La Professeure C. THIBIERGE met en évidence non seulement les différents domaines du droit touchés par le droit souple, mais également leur originalité en terme de contenu¹. Nous faisons face à deux des trois textures² du droit souple : le droit doux et le droit mou³. La professeure définit ces textures comme un droit pas ou peu obligatoire, c'est-à-dire ayant des « *caractères liés à la vigueur, à la force normative* »⁴ de la norme. Elle met en lumière le fait que ces textures permettent une « *marge d'interprétation et d'appréciation pour le droit flou, et marges d'application pour le droit doux et mou, plus large que les règles obligatoires et contraignantes* »⁵. Le contenu de ces normes varie ainsi graduellement de peu contraignant à totalement non contraignant, et de légèrement obligatoire à complètement non obligatoire. La relation entre les instruments volontaires, tels que les chartes des parcs marins et cette normativité graduée repose sur le choix de son contenu, sur les aspects que les acteurs souhaitent discuter et réguler. Selon Madame V. LABROT « *est volontaire ce qui se fait sans contrainte* »⁶. Ainsi, le destinataire recherche l'adoption d'une formulation dépourvue de clauses contraignantes. Selon Madame V. LABROT, cet éloignement des mesures contraignantes demeure la motivation initiale du recours aux normes volontaires⁷. Elle souligne notamment que la volonté des acteurs peut être entendue au-delà

¹ C. THIBIERGE. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit. *RTD civ.* 2003, p. 599- 628.

² La Professeure C. THIBIERGE caractérise les trois différentes textures du droit souple comme : flou, mou et doux. C. THIBIERGE, *Ibid.*

³ C. THIBIERGE, *Ibid.*

⁴ C. THIBIERGE, *Ibid.*, p. 610.

⁵ C. THIBIERGE, *Ibid.*, p. 610.

⁶ V. LABROT. Approches volontaires et droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 54.

⁷ V. LABROT, *Ibid.*

de faire ce qui est imposé par l'État, en fonction des moyens disponibles⁸. Dans cette perspective, les acteurs concernés décident de protéger les écosystèmes marins et d'élaborer les mesures de régulation des activités nécessaires pour atteindre cet objectif. Cependant, cela ne se fait pas sans inconvénient. Dans ce cadre, on observe d'une part, que la souplesse des normes utilisées pour réguler la fréquentation de plaisance semble à la fois en limiter la portée et engendrer des défis tenant à une régulation sans contraintes (Section 1). D'autre part, on remarque que le nombre d'acteurs visés par ces normes semble limité eu égard au nombre potentiel de destinataires (Section 2) dans chaque aire marine protégée.

SECTION 1 – LES LIMITES QUANT AU CHANGEMENT DE COMPORTEMENT DES USAGERS ET A L'APPLICATION EFFECTIVE DES SANCTIONS

211. Propos introductifs. Les normes volontaires sont conçues pour s'adapter aux changements des réalités empiriques⁹ de chacune des aires marines protégées et recherchent davantage à orienter le comportement des destinataires que de les commander¹⁰. De façon générale, les gestionnaires des aires marines protégées sont invités à exercer un rôle primordial dans l'éducation environnementale du public au sens large. Plus précisément, les articles L331-9 et L334-3 du Code de l'environnement indiquent, respectivement, la fonction des parcs nationaux d'assurer la sensibilisation du public et des parcs naturels marins à la contribution à la connaissance du patrimoine marin. Ces fonctions attribuées aux aires protégées trouvent leur origine dans une approche fondée sur le développement durable, plus présent en droit depuis les années 1970¹¹. Elles visent également à renforcer les principes d'information et de participation du public en matière environnementale¹². Force est de constater que pour parvenir à une norme acceptable, il est nécessaire de faire comprendre au public les enjeux de la fréquentation de plaisance. Ainsi, les questions de sensibilisation des usagers et de conscience environnementale doivent être abordées dans notre réflexion. Lorsque les experts de la communication mettent en relief l'existence d'une « communication environnementale », dont l'objectif est « *de susciter chez elle [individu] une plus grande considération de la thématique environnementale et de la pousser à des pratiques plus*

⁸ V. LABROT, *Ibid.*

⁹ C.-A. MORAND. *Vers un droit de l'environnement souple et flexible : le rôle des conventions internationales.* In : F. OST, S. GUTWIRTH. *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Bruxelles : Presse de Université de Saint-Louis. 1996, p. 261-285

¹⁰ A. POMADE. *La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité.* L.G.D.J. 2010.

¹¹ G. LASSUS ST-GENIES. *Développement durable.* In : M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD. *Dictionnaire des biens communs.* Paris : Presses Universitaire de France, 2017, p. 351-355.

¹² A. POMADE, *op. cit.*

respectueuses de l'environnement »¹³, les normes volontaires élaborées par les gestionnaires reposent d'une part sur des instruments visant à sensibiliser les usagers aux défis environnementaux spécifiques à chaque aire marine protégée (§ 1). D'autre part, elles s'appuient sur des mécanismes visant à promouvoir une conscience environnementale chez les usagers (§ 2), en favorisant l'acquisition d'une « *valeur morale acquise* »¹⁴ génératrice d'une prise d'actions.

§ 1 LES INSTRUMENTS DE SENSIBILISATION ENVIRONNEMENTALE

212. La sensibilisation environnementale. Le terme « sensibilisation » est couramment employé dans les textes juridiques tels que le Code de l'environnement français, les conventions internationales, notamment la Convention d'Aarhus et la Convention sur la diversité biologique. En général, ce terme est toujours associé à l'éducation et à l'accès à l'information. L'idée sous-jacente à la sensibilisation est de susciter l'intérêt d'une personne pour une cause qui ne l'intéressait pas auparavant, en la rendant plus réceptive. Plus précisément, dans le cas de la sensibilisation environnementale, il s'agit d'attirer l'attention du public sur les enjeux environnementaux et de les faire connaître. Ainsi, la sensibilisation est un processus d'apprentissage et de découverte du sujet. La prévision dans le Code de l'environnement du rôle des parcs nationaux dans la sensibilisation du public traduit cette idée. En plus de leurs missions de conservation et de protection des écosystèmes, les gestionnaires des parcs nationaux cherchent à faire connaître les espèces locales, les particularités du parc et ses enjeux. Ces actions sont d'autant plus importantes dans la sensibilisation des usagers à travers les chartes des parcs nationaux en dehors des zones marines protégées du parc (I). En ce qui concerne les parcs naturels marins, la contribution à la connaissance du patrimoine marin fait partie de leur vocation, ce qui amène les gestionnaires à développer la sensibilisation des usagers à travers des guides de bonnes pratiques dans les parcs naturels marins (II).

I – La sensibilisation des usagers à travers des chartes des parcs nationaux en dehors du cœur marin du parc

213. L'aspect pédagogique des parcs nationaux. Une des particularités des chartes des parcs nationaux est que leur application aux aires d'adhésion demeure volontaire. Les

¹³ E. MARTY, A. BURGUET, P. MARCHAND. *La communication environnementale : des discours de sensibilisation ?* Actes du colloque CNRIUT Lyon, IUT Lyon 1, 2008, p 9.

¹⁴ C. HERVE-BAZIN. Le renouveau de la conscience environnementale. In T. LIBAERT. *La communication environnementale*. CNRS Éditions, 2016, p.154.

communes littorales qui choisissent d'intégrer leur territoire au parc national décident d'appliquer la charte sur leur espace marin. Cela implique que les acteurs locaux conscientisent les enjeux identifiés par les gestionnaires et comprennent la nécessité des mesures proposées. Force est de constater que les parcs nationaux ont une double mission, d'une part la conservation des écosystèmes, d'autre part assurer le développement durable¹⁵, concernant les activités de plaisance. Finalement, une des fonctions des parcs nationaux est également d'assurer le lien entre les aires d'adhésion et les cœurs de parc. Le réseau des Parcs Nationaux de France avait indiqué que la révision législative engagée par Loi du 14 avril 2006¹⁶ amenait à ajouter à la charte de tous les parcs nationaux l'aspect éducation environnementale et développement durable¹⁷. L'article L331-1 du Code de l'environnement prévoit que la charte doit être fondée sur la solidarité écologique. Ainsi, la charte est une forme de projet commun de territoire, développé à la fois sur les plans économique, social, culturel et écologique de ces deux différentes zones. Ainsi, la charte définit pour les aires d'adhésion « *les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable et indique les moyens de les mettre en œuvre* »¹⁸. Cette démarche solidaire repose sur une action pédagogique des gestionnaires (A) et finalement sur une sensibilisation environnementale des usagers des aires adjacentes (B).

A – Les actions pédagogiques des gestionnaires en matière de sensibilisation environnementale

214. Les possibles actions pédagogiques des gestionnaires. Une action pédagogique peut être présentée comme toute initiative qui vise un objectif éducatif¹⁹. Ainsi, l'aspect éducatif est le point commun de toutes les actions possibles. Les différents parcs nationaux proposent des actions à la fois communes et d'autres très innovantes. Par exemple, depuis 2021, l'Office français de la biodiversité (OFB) encadre le réseau et la labellisation d'aires éducatives dans les parcs nationaux. Une aire éducative est définie comme « *un petit territoire naturel géré de manière participative par les élèves d'une école ou d'un collège* »²⁰. Ces aires peuvent être

¹⁵ Article L334-3 du Code de l'environnement.

¹⁶ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. *JORF* n°90 du 15 avril 2006

¹⁷ Site web Parcs Nationaux France, disponible [en ligne] <https://www.parcsnationaux.fr/fr/des-actions/eduquer-et-sensibiliser-lenvironnement/education-lenvironnement>. Accès 11 avril 2024.

¹⁸ L'article L331-1-2 du Code de l'environnement.

¹⁹ Pédagogique, Dictionnaire Le Robert. Disponible [en ligne] <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/pedagogique>

²⁰ Aires éducatives, Site web Office Français de la Biodiversité. Disponible [en ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/aires-educatives>. Accès 05 avril 2024.

terrestres ou marines et ont pour but de former les plus jeunes à l'écocitoyenneté²¹ et au développement durable, de les reconnecter à la nature et à leur territoire, ainsi que de favoriser le dialogue avec les autres acteurs impliqués, notamment les usagers, les acteurs économiques, et les gestionnaires²². L'idée de créer un « conseil des enfants » prenant toutes les décisions concernant l'aire éducative est également envisagée. Selon l'OFB, actuellement, ce projet pédagogique compte plus de mille établissements scolaires engagés²³. Par exemple, depuis 2016, au sein du Parc national de Port-Cros, quatre aires marines éducatives ont été créées dans la commune d'Hyères, qui fait partie de la zone d'adhésion du parc. Dans ces aires, les élèves des écoles primaires participent à une dynamique de projet territorial, leur permettant notamment de discuter des enjeux liés aux activités de plaisance ainsi que d'autres thèmes en lien avec les valeurs de la Charte du parc²⁴.

Une deuxième possibilité est la production des ressources pédagogiques pour aider à la sensibilisation du public, telles que des livrets, des vidéos, des diaporamas, des fiches de découverte, etc. Le Parc national des Calanques a développé, en partenariat avec l'association Terra nostrum, une large gamme d'outils pédagogiques numériques disponible en libre accès²⁵ pour soutenir l'éducation et sensibilisation des habitants et des visiteurs du parc. Parmi ces outils, nous pouvons souligner une série de vidéos sur l'océan qui présente notamment les enjeux de l'ancrage des bateaux de plaisance sur les herbiers de posidonie²⁶. La troisième possibilité est l'organisation des festivals et des journées de sensibilisation, tels que la Fête de la Nature²⁷ ou le Jour de Printemps²⁸, au cours desquels les parcs proposent des ateliers, des

²¹ Le terme écocitoyenneté est défini comme le « *comportement individuel ou collectif consistant à observer les principes et les règles destinés à préserver l'environnement* ». Dictionnaire Larousse. 2020.

²² Aires éducatives, Site web Office Français de la Biodiversité. Disponible [en ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/aires-educatives>. Accès 05 avril 2024.

²³ Aires éducatives, Site web Office Français de la Biodiversité. Disponible [en ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/aires-educatives>. Accès 05 avril 2024.

²⁴ Information disponible sur le site officiel du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/eduquer-et-former-les-jeunes-acteurs-de-demain/ecoles-0>. Accès 05 avril 2024.

²⁵ Pour avoir accès aux outils produits par le Parc national des Calanques, consulter <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/ressources-pedagogiques>. Accès 05 avril 2024.

²⁶ Les posidonies - Un océan de vie. S2E11. Label bleu. Disponible [en ligne] <https://www.uodv-lereseau.com/web-serie-un-ocean-de-vie-en-francais>. Accès 05 avril 2024.

²⁷ La fête de la Nature a été une initiative de l'UICN et du magazine *Terre Sauvage*, mise en place en 2007. Tous les ans, au mois de mai, plusieurs animations sont organisées dans les villes françaises, mais également des événements dans les parcs nationaux dans l'objectif de sensibiliser le grand public.

²⁸ La journée de printemps est une fête organisée par le Parc national des Calanques au Théâtre Centaure, à Marseille. Pour avoir plus d'information sur cet événement, consulter <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/agenda/jour-de-printemps-au-centaure-venez-nombreux>. Accès 05 avril 2024.

tables rondes, des expositions et d'autres types d'animations pour diffuser leur travail et partager leurs connaissances sur l'environnement.

215. L'exemple des actions pédagogiques du Parc national de Port-Cros. En matière de communication et sensibilisation, chaque parc national met en place des actions visant à faire connaître la réalité et les enjeux propres à son territoire. En ce qui concerne la sensibilisation aux enjeux des écosystèmes marins, le Parc national de Port-Cros a été le premier à proposer en 1979 un sentier sous-marin en Méditerranée comme moyen de sensibilisation du grand public. Situé au nord de l'île de Port-Cros, face à la plage de la Palud²⁹, ce sentier comprend six haltes éducatives qui fournissent des informations sur l'écosystème marin du parc, notamment sur les espèces de poissons, de crustacés, de mollusques, d'algues et d'herbes présentes dans le parc. En plus des haltes submergées un agent du parc reste présent sur la plage toute la journée dans le but de présenter au public les bonnes pratiques avant de se rendre en mer, les espèces qu'il est possible d'observer, à quoi s'attendre et surtout les risques encourus par ces espèces et leur importance pour l'écosystème marin du parc. Ce dialogue entre l'agent et le grand public, suivi d'une activité de loisir permet au public de mieux comprendre l'écosystème et les menaces de l'impact humain. Il s'agit ici d'un travail essentiellement de sensibilisation du public aux principaux enjeux du Parc national de Port-Cros.

D'autres projets pédagogiques sont aussi développés au sein du Parc national de Port-Cros. Par exemple, des jardins, un observatoire sont présents dans les espaces muséographiques. Il y a aussi la salle biodiversité à Porquerolles. Tous ces espaces sont ouverts au public.

216. L'exemple d'actions pédagogiques du Parc national des Calanques. En dehors des nombreuses aires éducatives et expositions organisées au cours de l'année, le Parc national des Calanques a signé en 2016 une convention avec l'État et la Métropole Aix-Marseille-Provence afin de créer un projet pédagogique qui « *vise à organiser et orienter les relations entre le Parc national et les publics fragiles, habitants des quartiers voisins des Calanques ciblés par les politiques de la ville* »³⁰. En plus des obligations prévues par la Loi du 14 avril 2006 pour les parcs nationaux, le Parc national des Calanques a décidé d'ajouter également

²⁹ La plage de la Palud est localisée précisément à latitude 43°00'45.71" N et à longitude 6°23'26.19" E.

³⁰ Convention à l'égalité des chances, site web du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/convention-egalite-chances>. Accès 05 avril 2024.

l'aspect social du développement durable à ses actions pédagogiques. Ainsi, ce projet s'inscrit dans une démarche de justice environnementale et a prévu des actions concrètes dans ces trois domaines : i) *la réussite éducative et la promotion des valeurs liées au patrimoine naturel, à l'environnement et à la culture* ; ii) *la mobilisation des habitants dans une démarche participative pour partager les projets liés au territoire du Parc national* ; et iii) *l'emploi et l'insertion par l'activité, notamment au bénéfice des jeunes*³¹. En pratique, les gestionnaires ont développé notamment un chantier éducatif en partenariat avec l'Association Addap13 pour faciliter l'insertion économique des jeunes et les sensibiliser sur les enjeux environnementaux. De plus, plusieurs stages volontaires et des postes saisonniers sont proposés au sein du parc. Ces actions du Parc national des Calanques ont à la fois une dimension éducative, axée sur le transfert d'informations, et une dimension plus pratique, telle que les stages. Cette démarche permet une sensibilisation environnementale plus forte auprès des habitants.

B – La sensibilisation environnementale des usagers des aires adjacentes

217. La sensibilisation pensée en dehors des cœurs des parcs. Pour susciter l'adhésion des usagers des aires adjacentes aux normes volontaires, il est nécessaire de mettre en place une démarche de sensibilisation ciblée sur eux. Contrairement aux usagers qui résident dans les cœurs des parcs, ceux qui sont plus éloignés montrent moins d'intérêt et semblent plus hostiles à la réglementation de certaines activités. Dans ce contexte, les gestionnaires des parcs nationaux semblent mettre en œuvre des actions spécifiques visant à attirer l'attention de ces usagers sur l'importance de la conservation des écosystèmes.

218. L'exemple du Parc national de Port-Cros. Le cas de la charte du Parc national de Port-Cros est particulièrement intéressant car contrairement aux autres parcs nationaux, le parc n'avait pas de zone périphérique lors de sa création. Les zones d'adhésion ont été développées plus de quarante ans après la création du parc, suite à la Loi du 14 avril 2006. Selon la charte du Parc national de Port-Cros, l'absence de cette zone périphérique « *constituait un handicap pour le Parc national de Port-Cros par rapport aux autres parcs puisque ni les solidarités écologiques entre les îles et le littoral, ni les relations économiques et fonctionnelles ne pouvaient être formellement prises en compte* »³². Dans ce contexte, lors

³¹ Convention à l'égalité des chances, site web du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/convention-egalite-chances>. Accès 05 avril 2024.

³² Charte du Parc national de Port-Cros, 2015, p. 20. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>.

de l'élaboration de la charte et jusqu'à présent, la sensibilisation des acteurs et du public en dehors de cœurs marins du parc demeure essentielle pour atteindre ces objectifs de conservation. Ainsi, parmi les 36 orientations pour l'aire d'adhésion de la charte du Parc national de Port-Cros, l'ambition 5.5 prévoit de « *pérenniser et poursuivre les actions et les initiatives d'information, de sensibilisation et d'éducation* »³³. Tous les ans, le parc développe un programme d'animations³⁴ nommé « Rendez-vous du Parc » qui propose des activités visant à partager des connaissances et renforcer la sensibilisation. Ces activités sont principalement organisées dans les communes de l'aire d'adhésion, telles que la Garde, Pradet, Hyères, la Croix-Valmer et Ramatuelle. Parmi ces activités, qui sont gratuites ou à un prix abordable, nous pouvons citer les ateliers de découverte, comme celui dédié aux enjeux de conservation des herbiers de posidonie³⁵, ainsi que les sorties avec les gardes-moniteurs pour découvrir la biodiversité marine, explorer les fonds marins et en apprendre davantage sur le métier de garde-moniteur, entre autres thématiques. Ces actions permettent aux habitants des communes adhérentes de mieux connaître leur environnement, de comprendre les liens existants entre les différentes zones du parc, le fonctionnement du Parc national de Port-Cros, et également de sensibiliser le public à des enjeux environnementaux. Enfin, le Parc national de Port-Cros propose également des visites guidées sur demande dans le but de sensibiliser davantage le public.

Le Parc national de Port-Cros a aussi construit un partenariat avec la direction académique des services de l'Éducation nationale du Var (Académie de Nice) et l'Agricampus Var (ministère de l'Agriculture) afin de mettre en place une approche pédagogique auprès des établissements scolaires des communes de l'aire d'adhésion. Selon le Parc national de Port-Cros, cette initiative favorise une collaboration pour concevoir et accompagner des projets pédagogiques pluridisciplinaires intégrant des approches scientifiques, socio-économiques, historiques et culturelles³⁶. Parmi les activités proposées dans le cadre de ce programme, on retrouve des interventions en classe, des sorties sur le territoire, des actions de découverte des

³³ Charte du Parc national de Port-Cros, 2015, p. 207. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>.

³⁴ Le programme des « Rendez-vous du Parc » est actualisé tous les ans et est disponible dans l'agenda, sur la page d'accueil du site web du Parc national de Port-Cros. Le programme de 2024 est également disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/sinformer/les-rendez-vous-du-parc>. Accès 05 avril 2024.

³⁵ Atelier découverte de la Posidonie, organisé par le Parc national de Port-Cros au 19 mai 2024 à Hyères. Pour plus d'information <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/fiche-apidae/atelier-decouverte-de-la-posidonie>. Accès 05 avril 2024.

³⁶ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/un-parcours-educatif-pour-les-scolaires>. Accès 05 avril 2024.

professionnels, etc.³⁷. De plus, certains lycéens des établissements partenaires sont aussi invités à participer à un programme de sensibilisation et de recherche dans lequel ils deviennent des « jeunes ambassadeurs » du Parc national de Port-Cros. Après avoir réalisé plusieurs sorties dans les cœurs du parc, des observations et des rencontres avec des professionnels, ainsi qu'un travail de recherche avec leurs enseignants, ils acquièrent une meilleure compréhension de l'environnement qui les entoure et de l'importance de sa protection³⁸. Dans le cadre de ce programme, les gestionnaires du Parc national de Port-Cros partagent leur expertise et vulgarisent leur travail afin de faciliter la compréhension des élèves et de les sensibiliser à devenir des « jeunes ambassadeurs ». Ces jeunes sont également considérés comme les futurs acteurs engagés dans les communes des aires d'adhésion, et ils peuvent jouer un rôle clé pour sensibiliser les adultes qui les entourent. En conclusion, le travail pédagogique réalisé par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros s'étend à différents niveaux, touchant à la fois le grand public et les acteurs actuels et futurs des communes de l'aire d'adhésion. Ces projets ciblés sont essentiels pour accomplir la fonction de sensibilisation environnementale du parc et pour assurer la solidarité écologique entre ses différentes zones.

Une autre action intéressante développée par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros est le projet « Ecogestes Méditerranée ». En partenariat avec la Ligue de Protection des Oiseaux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, il s'agit d'une campagne annuelle de sensibilisation des usagers de la mer, spécialement les plaisanciers de la façade méditerranéenne française³⁹. Plusieurs animations sont réalisées au long de l'été avec l'objectif « *d'inciter les plaisanciers à adopter des pratiques respectueuses et de contribuer aux efforts du Parc national de Port-Cros pour préserver les milieux marins* »⁴⁰. Selon les informations du Parc national de Port-Cros, les ambassadeurs du parc, en utilisant des kayaks, vont à l'encontre des plaisanciers pour les sensibiliser sur les bonnes pratiques, telles que l'ancrage, le respect aux normes, la bonne sélection des produits d'entretien, ou vider les eaux noires et grises, les normes de pêche de loisir, etc. Ces actions sont majoritairement réalisées

³⁷ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/un-parcours-educatif-pour-les-scolaires>. Accès 05 avril 2024.

³⁸ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/eduquer-et-former-les-jeunes-acteurs-de-demain/les>. Accès 05 avril 2024.

³⁹ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/mobiliser-les-citoyens/ecogestes-mediterranee>. Accès 05 avril 2024.

⁴⁰ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-actions/eduquer-sensibiliser-et-former/mobiliser-les-citoyens/ecogestes-mediterranee>. Accès 05 avril 2024.

auprès des communes de l'aire d'adhésion pour sensibiliser les locaux aux normes et aux bonnes pratiques. Ces actions semblent avoir un impact positif puisqu'elles sont réalisées dans des engins qui permettent une approximation des plaisanciers, pendant leurs pratiques. De plus, elles renforcent l'engagement des ambassadeurs et de gestionnaires dans les nouvelles dynamiques de communication et d'information.

Enfin, une initiative innovante des gestionnaires du Parc national de Port-Cros a été la signature d'un partenariat le 10 juillet 2023 avec le Rugby Club Toulonnais, une équipe sportive de la ville de Toulon, située en dehors de l'aire d'adhésion du parc⁴¹. Ce partenariat a pour objectif de financer un vaste plan d'action et de sensibilisation du public à la protection des écosystèmes marins. Le club sportif s'est engagé à utiliser une partie de ses fonds de dotation, « Rugby Cœur Toulonnais », pour soutenir les actions proposées par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros. De plus, le club sportif prévoit d'organiser prochainement un forum international sur la protection des mers et des océans à Toulon, où le Parc national de Port-Cros disposera d'un espace d'animation pour sensibiliser les participants. Les représentants du Parc national de Port-Cros participeront également à des tables rondes et à d'autres formes de diffusion d'informations pendant le forum. Bien que la ville de Toulon ne fasse pas partie des communes d'adhésion, la fréquentation des habitants de Toulon est reconnue par le parc, et la renommée du club dans la région permet de stimuler les actions de sensibilisation.

Bien que l'ensemble de ces actions ne soit pas centré sur la régulation de la fréquentation de plaisance, elles permettent la sensibilisation du public aux enjeux de certaines pratiques, telles que l'ancrage sur les herbiers de posidonie et la pollution marine. Même si ces actions ne visent pas à encadrer directement ces pratiques, elles ont pour objectif notamment de présenter des bonnes pratiques afin d'assurer les objectifs de protection des écosystèmes marins inscrits dans les chartes des parcs nationaux.

II – La sensibilisation des usagers dans les parcs naturels marins à travers les guides de bonnes conduites

219. Les parcs naturels marins et la sensibilisation environnementale. Depuis sa conception, le Parc naturel marin contribue à la connaissance du patrimoine marin, comme un

⁴¹ Site web du Parc national de Port-Cros, disponible [en ligne] <https://portcros-parcnational.fr/fr/actualites/le-parc-national-de-port-cros-et-la-fondation-rugby-coeur-toulonnais-sengagent-ensemble>. Accès 16 avril 2024.

de ses principaux objectifs⁴². Le plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise met en relief qu'« *une bonne gestion d'une aire marine protégée comme le Parc naturel marin d'Iroise passe par une connaissance partagée des écosystèmes marins et des enjeux liés à leur préservation* »⁴³. Le partage de connaissances est également assuré dans les parcs naturels marins par des actions de sensibilisation auprès des locaux et des visiteurs. De plus, ces actions de sensibilisation sont souvent accompagnées de guides de bonne conduite pour différents métiers et thématiques (A), cela permet aux usagers d'avoir une liste de comportements conseillés et peut servir également de base pour les autres actions (B).

A – Les guides de bonne conduite comme forme de sensibilisation

220. Les différents guides de bonne conduite possibles. Les guides de bonne conduite ne sont pas des instruments exclusifs des parcs naturels marins. En général, en matière de protection de l'environnement, cet instrument est fréquemment utilisé par les organisations non-gouvernementales spécialisées dans la protection de l'environnement pour influencer le public à adopter des comportements plus favorables à la conservation des écosystèmes. D'un côté, les guides de bonnes conduites peuvent être des instruments auxquels les usagers vont adhérer. D'autre côté, ils peuvent être seulement des conseils aux usagers pour adopter des comportements plus protecteurs de l'environnement. Par exemple, le WWF a développé avec ses partenaires un guide de bonnes pratiques pour une observation responsable des requins et des raies⁴⁴. L'UICN de son côté a publié en 2013 le guide de surveillance des espèces envahissantes marines dans les aires marines protégées⁴⁵ destiné aux gestionnaires des aires marines protégées. Ainsi, lorsque le choix de thématique semble vaste et les possibles formats de guides, chaque parc naturel marin semble avoir sa priorité. Nous avons d'une part, le Parc naturel marin d'Iroise qui a des guides focalisés sur la pêche professionnelle⁴⁶ et carénage⁴⁷. D'autre part, le Parc naturel marin Bassin d'Arcachon a développé le guide des bonnes

⁴² Article L334-3 du Code de l'environnement.

⁴³ Plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise, 2010, p. 171.

⁴⁴ WWF. Responsible Shark and Ray Tourism – A Guide to Best Practice. 2017. Disponible [en ligne] <https://www.wwf.fr/vous-informer/effet-panda/un-guide-de-bonnes-pratiques-pour-observer-les-requins-et-les-raies>. Accès 05 avril 2024.

⁴⁵ M. OTERO, E. CEBRIAN, P. FRANCOUR, B. GALIL, D. SAVINI. Surveillance des espèces envahissantes marines dans les aires marines protégées (AMP) méditerranéennes : guide pratique et stratégique à l'attention des gestionnaires. UICN. 2013, 136 p.

⁴⁶ Charte Pêcheur Partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁴⁷ Guide sur les bonnes pratiques de carénage. Parc naturel marin d'Iroise, 2017. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d1715daefe6c?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

pratiques de la pêche de loisir⁴⁸, tandis que le Parc naturel marin du Golfe de Lion a développé un guide des bonnes pratiques en matière de plaisance⁴⁹. Alors, si les thématiques sont diversifiées, l'aspect pédagogique des guides de bonnes conduites demeure général. Selon le guide, celui-ci peut chercher à recueillir des informations sur une espèce, une pratique, etc. suivi des conseils d'adéquation de comportements. Toutefois, le guide de bonne conduite ne fonctionne pas que comme une liste de comportements à suivre, il est aussi une forme de sensibilisation. Ainsi, ils intègrent une dimension éducative, dans une logique selon laquelle la sensibilisation est un processus d'apprentissage et de découverte du sujet.

221. L'exemple du Parc naturel marin du Golfe de Lion. Le guide pour réussir sa sortie en plaisance, tel que présenté par les gestionnaires du Parc naturel marin du Golfe de Lion sur leur site web, est un outil complet visant à informer et à sensibiliser les plaisanciers aux bonnes pratiques environnementales. D'une part, il rappelle les réglementations en matière de navigation, mettant en évidence des points tels que la vitesse maximale autorisée et les zones où le mouillage est recommandé. Par exemple, il explique en détail comment identifier les zones de mouillage conseillées, en soulignant la différence entre les zones de sable clair propices au mouillage et les herbiers de posidonie, reconnaissables par leur fond plus sombre⁵⁰. En outre, le guide présente les règles spécifiques d'observation des cétacés en mer et les bonnes pratiques d'ancrage pour protéger les écosystèmes marins fragiles. D'autre part, le guide propose également des aspects éducatifs visant à expliquer l'importance de ces comportements et à encourager leur adoption. Par exemple, il offre un cadre explicatif des raisons pour lesquelles il est important de préserver les herbiers de posidonie, mettant en avant leur rôle dans l'écosystème marin. Cette approche pédagogique vise à sensibiliser les plaisanciers aux enjeux environnementaux locaux et à promouvoir une plaisance responsable. En outre, le guide énonce les comportements souhaités en matière de pêche de loisir, spécifiant les espèces autorisées à la pêche ainsi que celles dont la pêche est interdite. Il donne également des indications sur les méthodes de marquage des prises pour assurer une pêche de loisir plus

⁴⁸ Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2023. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948613a8ec66f1d?view=book&page=1>. Accès 18 juillet 2023.

⁴⁹ Guide pour réussir sa sortie dans le Parc naturel marin du Golfe de Lion. Parc naturel marin du Golfe de Lion. Disponible en [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487cc811c7a59e?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁰ Guide pour réussir sa sortie dans le Parc naturel marin du Golfe de Lion. Parc naturel marin du Golfe de Lion, p. 9. Disponible en [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487cc811c7a59e?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

durable et respectueuse de l'environnement. Enfin, le guide propose un programme de science participative (OBS en mer) permettant aux plaisanciers de contribuer à la collecte de données scientifiques lors de leurs sorties en mer⁵¹. Cette initiative encourage l'implication des plaisanciers dans la surveillance et la préservation de l'écosystème marin du Parc naturel marin du Golfe de Lion. Cependant, force est de constater que comme ce guide n'a été publié qu'en septembre 2023, il est encore trop tôt pour évaluer les effets à la fin de sa première année.

222. L'exemple du Parc naturel marin d'Iroise. Le Parc naturel marin d'Iroise dispose actuellement de cinq guides de bonnes pratiques, dont deux sont destinés à orienter les usagers: le Guide pour une collecte raisonnée des macrodéchets littoraux en Iroise⁵² et le Guide de bonnes pratiques de carénage⁵³. Ces documents disponibles en ligne sur le site officiel du parc ont pour objectif d'informer les usagers sur les impacts de ces activités sur l'écosystème et fournissent des actions ou des conseils pour une pratique plus respectueuse de l'environnement. Par exemple, le Guide pour une collecte raisonnée des macrodéchets littoraux en Iroise présente, dans son introduction, les effets des déchets plastiques sur les espèces et les habitats marins, tels que l'ingestion, la bioaccumulation ou le transport d'espèces invasives. De plus, le guide souligne que 92% des déchets retrouvés en mer et sur les plages du Parc naturel marin d'Iroise sont des déchets plastiques⁵⁴. Le guide offre également des informations sur les espèces présentes, les périodes de nidification des oiseaux et la manière dont ces informations doivent être prises en compte lors de l'organisation d'un événement de collecte, par exemple. Il présente également les bonnes pratiques à adopter pendant la collecte, comme éviter de collecter sur les parties hautes des plages pour préserver les dunes et ne pas ramasser les déchets naturels échoués dans la laisse de mer. Le Guide de bonnes pratiques de carénage présente les différents risques de pollution lors du nettoyage et de l'application, les

⁵¹ Guide pour réussir sa sortie dans le Parc naturel marin du Golfe de Lion, p. 6. Parc naturel marin du Golfe de Lion. Disponible en [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487cc811c7a59e?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵² Guide pour une collecte raisonnée des macrodéchets littoraux en Iroise, p. 2. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948b3a5f3638cb5?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵³ Guide sur les bonnes pratiques de carénage. Parc naturel marin d'Iroise, 2017. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d1715daefe6c?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁴ Guide pour une collecte raisonnée des macrodéchets littoraux en Iroise, p. 2. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948b3a5f3638cb5?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

conséquences de ces toxines⁵⁵ existantes dans certains types de peintures antifouling sur le milieu marin. En plus des informations sur les enjeux du carénage à la santé humaine et aux écosystèmes marins, le guide propose des bonnes pratiques avant, pendant et après le carénage. Parmi ces conseils il y a le choix de la peinture, le bon positionnement du bateau pour entamer la pratique et le nettoyage du site après le carénage. Finalement, le guide présente des alternatives aux usagers pour éviter la peinture antifouling, comme les peintures siliconées. Ainsi, ces deux guides semblent agir sur la sensibilisation des usagers qui découvrent les enjeux de cette pratique ou de la pollution plastique d'une part et d'autre part peuvent assimiler ces nouvelles connaissances à partir des pratiques plus respectueuses de l'environnement marin.

La logique de sensibilisation s'applique également aux trois chartes du type « charte d'adhésion ». Il s'agit de : la Charte Pêcheur Partenaire⁵⁶, la Charte port partenaire⁵⁷ et le Guide bonnes pratiques Natura 2000⁵⁸. La Charte port partenaire fixe dans ces objectifs, en dehors de favoriser la réalisation de diagnostics portuaires et d'encourager les actions d'amélioration sur la qualité de l'environnement et la maîtrise des pollutions, il est également prévu l'objectif de sensibilisation, de développer la communication et la pédagogie auprès des usagers⁵⁹. Parmi les engagements de sensibilisation prévus par la charte dédiée à la formation des gestionnaires portuaires par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise, figure également la mise en place de guides de bonnes pratiques visant à sensibiliser le grand public. D'ailleurs, cette charte a été développée à partir de l'objectif du Parc naturel marin d'Iroise de réduire les pollutions d'origine terrestre ainsi que des pollutions maritimes et portuaires. Ensuite, en regardant le Guide des bonnes pratiques Natura 2000 nous trouvons le même

⁵⁵ Le guide souligne la présence dans le périmètre du parc de TBT, un agent biocide déclaré toxine au humain et interdit depuis 2013 en France. De plus, selon le guide il a été également vérifié la présence des métaux lourds dans les eaux du parc, notamment le zineb, le diuron et le cuivre. Guide sur les bonnes pratiques de carénage. Parc naturel marin d'Iroise, 2017, p. 7. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d1715daefe6c?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁶ Charte port partenaire du Parc naturel marin d'Iroise. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948c300e71eead4?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁷ Charte Pêcheur Partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁸ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁵⁹ Charte port partenaire du Parc naturel marin d'Iroise. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948c300e71eead4?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

modèle. Il s'agit d'une charte qui propose des engagements à favoriser la conservation de la qualité du milieu marin aux structures proposant des activités de loisir comme les sorties de découvertes et les sports nautiques. Parmi les engagements généraux proposés par le Parc naturel marin d'Iroise il y a un volet « informer et sensibiliser », dont les acteurs s'engagent à informer les clients de son engagement à des bonnes pratiques en raison de la sensibilité du milieu et aussi les sensibiliser en mettant à disposition des clients des documents de sensibilisation ou le programme d'activités de sensibilisation développé par le Parc naturel marin d'Iroise⁶⁰. De plus, tout au long de la charte sont présentées des informations sur les espèces de la faune locale comme disposition géographique et comportement. Cela semble aider les acteurs à comprendre certains enjeux et l'importance de suivre les bonnes pratiques pour atteindre les objectifs de conservation fixés par le Parc naturel marin et par conséquent d'adhérer aux normes volontaires.

B – Les autres formes de sensibilisation complémentaires aux guides de bonnes pratiques

223. Les documents de sensibilisation destinés au public. Les parcs naturels marins, dans leur grande majorité, développent des outils de vulgarisation et de sensibilisation pour soutenir les guides de bonnes pratiques. Parmi ces outils se trouvent des flyers synthétiques sur des thématiques spécifiques, tels le flyer Pêche loisir⁶¹ produit par le Parc naturel marin Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, ainsi que la Carte illustrée du Parc naturel marin Bassin d'Arcachon⁶². Ces documents fournissent des informations générales sur le site, telles que les réglementations en vigueur dans les parcs, les zones fréquentées par certaines espèces, ou encore les activités pratiquées dans le périmètre du parc. Ces flyers encouragent les utilisateurs à rechercher des informations plus détaillées dans les guides de bonnes pratiques et à revoir leurs pratiques en matière de conservation de l'environnement marin. Ainsi, ces informations complémentaires aux guides contribuent à la sensibilisation environnementale.

Une autre forme de support utilisée par les gestionnaires renvoie aux affiches mises à disposition lors d'interventions dans des événements ou dans des sites partenaires tels que les ports ou les offices de tourisme. Par exemple, le Parc naturel marin Golfe de Lion a créé une

⁶⁰ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025, p. 14. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

⁶¹ Pêche loisir – Conseils pratiques. Parc naturel marin Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, 2023. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-gironde-pertuis.fr/documentation/flyer-peche-de-loisir>. Accès 05 avril 2024.

⁶² Carte illustrée du Parc naturel marin. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2022.

affiche sur la biodiversité des canyons présents dans les eaux du parc, ainsi que sur les impacts anthropiques observés lors d'une campagne d'expérimentation entre 2008 et 2018⁶³. Ce document présente plusieurs niveaux d'informations sur la biodiversité locale et les enjeux liés aux trois canyons situés dans le parc. Il contient des informations scientifiques, une interview avec l'un des gestionnaires, ainsi que l'histoire de ces canyons, en faisant ainsi une source riche d'informations pour les utilisateurs qui, parfois, ne sont pas conscients de l'existence de cet environnement. De plus, l'affiche propose des pistes pour assurer la conservation des canyons dans le golfe de Lyon et renvoie les lecteurs à d'autres sources d'information pour approfondir leur compréhension du sujet, agissant ainsi comme un complément aux guides dans la sensibilisation environnementale. Un autre exemple de ce type de support est l'affiche développée par le Parc naturel marin d'Iroise sur la Réserve Naturelle d'Iroise, qui se trouve à l'intérieur du parc. Tout comme l'affiche créée par le Parc naturel marin Golfe du Lion, ce document rassemble à la fois des informations scientifiques et générales sur les habitats, les espèces protégées, le patrimoine culturel local et la réglementation en vigueur. De plus, cette affiche inclut des liens pour aider le lecteur à obtenir plus d'informations sur la réserve ainsi que sur l'accès aux îlots du parc et ses alentours.

Finalement, un autre format employé par le Parc naturel marin Cap Corse et Agriate a été des vidéos diffusées sur les réseaux sociaux. En 2022, les gestionnaires du parc marin ont diffusé en ligne⁶⁴ deux vidéos courtes sur la protection des herbiers de posidonie, habitat présent dans les eaux du parc et menacé par les activités humaines, spécialement par le mouillage. D'ailleurs, l'impact négatif de l'ancrage sur les herbiers de posidonies est le sujet d'une des vidéos⁶⁵. Pendant moins de cinq minutes, la vidéo vulgarise d'une part, les données sur les caractéristiques des posidonies, ses services écosystémiques et la réglementation mise en œuvre pour conserver cette espèce menacée. D'autre part, la vidéo se concentre à expliquer les impacts de mouillage des grands bateaux de plaisance sur les herbiers de posidonies en Méditerranée, notamment le fait que les ancres arrachent les feuilles, les faisceaux, aussi bien que les dégâts causés par l'ancrage dans une nuit prendre plus d'un siècle pour être reversi. Au final, les gestionnaires font appel aux changements de comportement des usagers, au respect des zones de mouillage autorisées et la mobilisation des technologies et des

⁶³ Pour plus d'information sur le travail développé par le Laboratoire d'écologie benthique de Banyuls-sur-mer dans le canyon Lacaze-Duthiers, consulter le Poster sur les canyons profonds, disponible [en ligne] <https://parc-marin-golfe-lion.fr/documentation/poster-sur-les-canyons-profonds>. Accès 05 avril 2024.

⁶⁴ Les vidéos sont disponibles sur le chaîne du parc sur la plateforme de vidéo en ligne *Youtube*.

⁶⁵ L'impact des ancres sur les herbiers de posidonie. Parc naturel marin Cap Corse et Agriate, 2022. Disponible [en ligne] <https://youtu.be/QC6JWLqUBxs>. Accès 05 avril 2024.

réglementations pour éviter ces dégâts. Cette vidéo permet d'interpeller les usagers à travers des images et une narration claire et forte sur l'importance de la conservation des herbiers de posidonie, qui n'est possible qu'à partir d'une pratique écoresponsable des plaisanciers. Cela semble inciter à l'adhésion aux guides de bonnes pratiques et au respect des zones de mouillage réglementées⁶⁶.

224. Les actions de sensibilisation. Tout comme les parcs nationaux, les gestionnaires des parcs naturels marins réalisent des actions de sensibilisation, en complément des documents qui soutiennent les guides de bonnes pratiques. Ces actions sont à la fois dédiées à la sensibilisation des jeunes locaux et à la fois, aux usagers en général. Parmi les initiatives spécifiques destinées aux jeunes locaux, nous pouvons souligner les aires marines éducatives, également développées dans les parcs naturels marins, mais aussi le projet Les P'tits mousses d'Iroise animé par le Parc naturel marin d'Iroise. Ce dernier propose des thématiques annuelles aux écoles primaires du Finistère, comme « *les couleurs, les poissons, la musique de la mer, les cycles de la nature, les super-héros de l'Iroise* »⁶⁷. Tout au long de l'année scolaire, plusieurs approches pédagogiques sont utilisées pour susciter l'émerveillement et la curiosité chez les élèves, ainsi que pour encourager un regard renouvelé sur l'environnement à court terme.⁶⁸. De plus, dans le but d'approfondir ce projet, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise ont établi un tableau virtuel pour aider les enseignants à « *développer les connaissances abordées pendant les ateliers* »⁶⁹. Finalement, chaque année, une vidéo de rétrospective est réalisée pour regrouper les moments forts et encourager d'autres établissements scolaires à rejoindre le projet. Un autre projet de sensibilisation des jeunes a été développé en partenariat entre l'Observatoire Océanologique de Banyuls - Biodiversarium et le Parc naturel marin Golfe de Lion. Initialement ciblant les classes de cycle 3, ce projet poursuit trois objectifs principaux : i) permettre aux élèves de comprendre le travail des

⁶⁶ Force est de constater que dans l'optique d'aider les plaisanciers, le Parc naturel marin Cap Corse et Agriate a développé en 2019, une « Cartographie des zones de mouillage réglementées pour des unités supérieures à 24 mètres ». Ce document permet de visualiser les différentes zones de mouillage établies à partir des différents dispositifs réglementaires, comme l'Arrêté préfectoral n° 95/2021 interdisant le mouillage des grosses unités dans un périmètre défini des eaux du Parc pour les unités > 24 m ; le Zone d'Interdiction de Mouillage et les Zones de Mouillage et d'Equipements Légers. Cartographie des zones de mouillage réglementées pour des unités supérieures à 24 mètres. le Parc naturel marin Cap Corse et Agriate, 2022. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-cap-corse-agriate.fr/documentation/cartographie-des-zones-de-mouillage-reglementees-pour-des-unites-superieures-24>. Accès 05 avril 2024.

⁶⁷ Les P'tits mousses d'Iroise. Site du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/les-ptits-mousses-de-liroise>. Accès 05 avril 2024.

⁶⁸ Les P'tits mousses d'Iroise. Site du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/les-ptits-mousses-de-liroise>. Accès 05 avril 2024.

⁶⁹ Les P'tits mousses d'Iroise. Site du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/les-ptits-mousses-de-liroise>. Accès 05 avril 2024.

scientifiques et des gestionnaires ; ii) les initier à une démarche scientifique, en développant leur pensée méthodique, applicable dans n'importe quel contexte ; et iii) stimuler leur sens critique⁷⁰. Ainsi, ce projet offre aux élèves l'opportunité de découvrir le travail des gestionnaires, le fonctionnement d'un Parc naturel marin, ses objectifs de conservation et de se familiariser avec les démarches scientifiques. D'un côté, ce projet vise à faciliter la vulgarisation scientifique auprès des jeunes, tandis que de l'autre côté, il encourage les élèves à adopter des comportements écoresponsables en faveur de la conservation des écosystèmes marins. *In fine*, la sensibilisation des jeunes est une priorité pour les gestionnaires, car cela favorise une meilleure compréhension des actions publiques en faveur de la conservation des écosystèmes marins. Cela contribue également à promouvoir l'acceptabilité des normes environnementales et peut conduire à une adhésion future de ces jeunes en tant qu'usagers engagés à long terme.

En parallèle aux actions de sensibilisation des jeunes, les gestionnaires des parcs naturels marins développent des actions d'éducation et de sensibilisation environnementale aux usagers. Par exemple, le Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis collabore avec des structures locales, comme les Musée maritime et le Muséum d'histoire naturelle de La Rochelle et les sites d'interprétation comme le Parc de l'estuaire pour son nouvel espace muséographique⁷¹. A son tour, le Parc naturel marin Estuaire picards et de la mer d'Opale a lancé en 2020 en concours vidéo intitulé « Clip et Clap pour la mer », ayant par objectif d'encourager la création des vidéos de moins de trois minutes visant à mobiliser le public en faveur de la préservation des écosystèmes marins. Selon l'appel, ce concours était ouvert à tous, que ce soit « *en groupe ou individuellement, en famille, entre amis, collègues ou étudiants, pour les petits comme pour les grands* »⁷². Trois meilleures vidéos ont été récompensées lors d'un événement organisé à l'occasion de la Journée Mondiale des Océans et elles sont disponibles sur une plateforme de vidéos en ligne ainsi que sur le site internet du parc⁷³. Parmi les trois vidéos récompensées, celle qui a obtenu la première place présentait les enjeux de la pollution plastique et de la surpêche, tandis que la

⁷⁰ Sensibiliser les scolaires. Site Parc naturel marin Golfe de Lion. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-golfe-lion.fr/editorial/sensibiliser-les-scolaires>. Accès 05 avril 2024.

⁷¹ Site web du Parc naturel marin Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-gironde-pertuis.fr/editorial/le-parc-et-le-reseau-deducation-lenvironnement>. Accès 05 avril 2024.

⁷² Site web du Parc naturel marin Estuaire picards et de la mer d'Opale. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-epmo.fr/editorial/organiser-le-concours-video-clip-et-clap-pour-la-mer>. Accès 20 avril 2024.

⁷³ Vous pouvez regarder [en ligne] les trois meilleurs classés <https://parc-marin-epmo.fr/actualites/resultats-du-concours-video-clip-et-clap-pour-la-mer-2020>. Accès 20 avril 2024.

deuxième se concentrait sur les services écosystémiques fournis par les écosystèmes marins et les conséquences d'une perte de biodiversité ou d'une dégradation de la qualité des eaux. Cette initiative du Parc naturel marin Estuaire picards et de la mer d'Opale semble refléter des thématiques déjà connues du grand public, mais elle encourage également la recherche d'informations et de connaissances pour participer à ce concours. L'incitation à la curiosité peut contribuer à la compréhension des enjeux actuels et, par conséquent, à la sensibilisation environnementale.

Lorsque les individus participent à ce type d'action de sensibilisation, il est raisonnable de supposer qu'ils seront plus ouverts au respect de la réglementation en vigueur. Les actions de sensibilisation jouent finalement un rôle important dans l'engagement individuel des usagers, leur compréhension des enjeux et la nécessité d'agir pour la conservation des écosystèmes marins. Néanmoins, cela ne semble pas suffisant pour développer des normes volontaires susceptibles de réguler la fréquentation de plaisance dans ces espaces protégés, et c'est pourquoi les gestionnaires agissent également sur la conscience environnementale.

§ 2 LA CONSCIENCE ENVIRONNEMENTALE A L'ORIGINE D'ENGAGEMENT DES USAGERS

225. La conscience environnementale. Bien que le terme conscientisation ne semble pas faire consensus dans la littérature, nous l'emploierons ici tel que définie par FREIRE, en tant qu'une valeur morale qui s'intègre à la connaissance déjà acquise. Selon l'auteur, « *la conscientisation implique donc que l'on dépasse la sphère spontanée d'appréhension de la réalité, pour une sphère critique dans laquelle la réalité se donne comme objet connaissable et dans laquelle l'homme assume une position épistémologique* »⁷⁴. Ainsi, FREIRE souligne que la conscientisation ne peut pas exister en dehors de l'« action-réflexion »⁷⁵, c'est-à-dire de la mise en pratique. Le dictionnaire Larousse présente une liste des consciences, notamment politique et de classe⁷⁶. Malgré le manque de la qualification « environnementale », un parallèle peut être fait avec la définition de conscience politique : « *Conscience politique, présence chez un individu d'une culture, d'une expérience et d'une maturité politiques,*

⁷⁴ P. FREIRE. La conscientisation, Recherche de Paulo Freire. Document de travail INODEP, Colmar, éditions d'Alsace, 1971, p. 21.

⁷⁵ P. FREIRE, *op. cit.*

⁷⁶ Conscience. Dictionnaire Larousse. Disponible [en ligne] <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/conscience/18331#153513>. Accès 05 avril 2024.

autorisant, notamment en matière électorale, des choix réfléchis »⁷⁷. Nous pouvons parler finalement de « *la perception plus ou moins claire que chacun peut avoir du monde extérieur et le sentiment intérieur qui pousse à porter un jugement de valeur sur ses propres actes* »⁷⁸, mais cela en matière environnementale. Ainsi, ce terme met l'accent sur l'intégration dans la vision des acteurs locaux et les usagers estivaux des actes portés vers la protection des écosystèmes marins des aires marines protégées et fondés sur les normes volontaires. Lorsque ces actions sont fondées sur le volontariat, nous observons que les gestionnaires présentent une tendance à utiliser majoritairement des avertissements oraux en cas de non-respect des normes (I). L'absence d'un mécanisme de sanction plus sévère semble constituer une limite à l'efficacité des normes volontaires pour réguler les activités de plaisance (II).

I – L'utilisation prédominante des avertissements oraux en cas de non-respect de la norme

226. Les différentes formes de contrôle dans le cas des normes volontaires appliquées aux aires marines protégées. Lorsque l'on s'intéresse au droit souple, l'une des premières questions que l'on se pose est celle de la force coercitive de la norme. D'après la théorie pure du droit de KELSEN⁷⁹, les normes juridiques sont nécessairement associées à des sanctions ou à des conséquences coercitives en cas de non-respect. Selon KELSEN, l'aspect coercitif est l'un des éléments fondamentaux du droit⁸⁰. Le questionnement autour de ce dogme juridique a permis le développement du droit souple également en droit interne⁸¹, et par conséquent l'adoption de normes volontaires ici discutées. Le droit souple peut être qualifié de « mou »⁸² en raison d'une faible force contraignante⁸³. De plus, lorsqu'un acteur s'engage à respecter les normes volontaires, tels une charte ou un code de bonne conduite, il est possible d'être sanctionné en cas de désobéissance. Ainsi, nous pouvons parler d'un type de sanction, même s'il s'agit du droit « mou ». Selon la Professeur C. THIBIERGE « *la sanction peut être entendue plus largement comme les conséquences précises à la règle* »⁸⁴. Dans cette optique, les représentants de l'État doivent réaliser des opérations de contrôle pour vérifier le bon

⁷⁷ Conscience. Dictionnaire Larousse. Disponible [en ligne] <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/conscience/18331#153513>. Accès 05 avril 2024.

⁷⁸ C. HERVE-BAZIN, Le renouveau de la conscience environnementale. In : T. LIBAERT. *La communication environnementale*. CNRS Éditions, 2016, p. 154.

⁷⁹ H. KELSEN. *Théorie pure du droit*. LGDJ, 1999.

⁸⁰ H. KELSEN. *Théorie générale du droit et de l'État*. LGDJ, 1997.

⁸¹ B. OPPETIT. *Philosophie du droit*. Dalloz, 2022.

⁸² Expression privilégiée par la Professeure C. THIBIERGE. C. THIBIERGE, *op. cit.*

⁸³ C. THIBIERGE, *Ibid.*

⁸⁴ C. THIBIERGE, *Ibid.*, p. 605.

respect des normes. Cette démarche se décline en deux voies, selon le type de norme : les actions de contrôle qui visent le respect à l'intégrité et à la conservation du domaine public et celles qui ciblent le respect des normes auxquelles les acteurs ont volontairement adhéré. Les gestionnaires des aires marines protégées sont chargés de réaliser des opérations en mer et de mener, dans le cas de violation de normes de conservation du domaine public, une procédure de répression et une poursuite par voie administrative. Les articles L331-19-1 et L334-7 du Code de l'environnement disposent que les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que d'autres agents spécialement habilités, sont autorisés à rechercher et constater les infractions liées à la conservation de l'environnement au sein des parcs nationaux et parcs naturels marins, respectivement. Les gestionnaires de ces parcs font partie de ces agents spécialement habilités, agissant en tant que police en mer. Cette habilitation leur confère des prérogatives pour surveiller et faire respecter les réglementations environnementales au sein de ces espaces protégés. Néanmoins, dans le cas des normes d'origine volontaire, les procédures sont plus floues, elles dépendent de la prévision de chaque instrument d'adhésion. Le contrôle peut être fait à travers un système déclaratif, où les acteurs s'engagent à déclarer le nombre de poissons pêchés, par exemple. Le contrôle peut également être fait par des sorties de surveillance pour vérifier le respect aux zones autorisées au mouillage ou à la plongée. Bien que chaque instrument indique l'existence ou non d'une sanction en cas de non-respect, les actions de contrôle semblent privilégier des actions de conscientisation des usagers au détriment des actions répressives. Nous observons que le simple avertissement oral demeure la principale action des gestionnaires dans le Parc National de Port-Cros (A), ainsi que dans le Parc Naturel Marin d'Iroise (B).

A – L'avertissement oral comme action privilégiée dans le Parc national de Port-Cros

227. Propos introductifs. Le Parc national de Port-Cros a publié annuellement un compte-rendu d'activité entre 2012 et 2019⁸⁵. Ces documents permettent un suivi des actions de contrôle et surveillance réalisées par les gestionnaires du parc au cours de l'année. Toutefois, deux points doivent être précisés afin d'éviter des malentendus. Le premier point à souligner est que les données sur les actions des surveillances fournies par le Parc national de Port-Cros se concentrent essentiellement sur quatre zones : les cœurs de parc (l'île de Port-Cros et une grande partie de Porquerolles), l'île Cap Lardier et la Presqu'île de Giens. Les trois premières font l'objet d'une surveillance tant en mer qu'à terre, en notant que les actions réalisées à la

⁸⁵ Les compte-rendu du Parc national de Port-Cros entre 2012 et 20219 sont disponibles [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_target_id=1339&title=&page=0. Accès 06 avril 2024.

Presqu'île de Giens ne sont réalisées que sur la partie terrestre. Ainsi, les actions réalisées à la Presqu'île de Giens ne seront pas traitées dans notre analyse. Le second point important concerne le type de règles appliqué à ces espaces. Lorsque la plupart de ces zones surveillées se trouvent dans le cœur du parc national, les normes appliquées sont celles de la Charte du parc ou les arrêtés préfectoraux, donc des normes contraignantes. Cependant, il est important de souligner un manque de données concernant les actions de surveillance menées dans les aires d'adhésion en mer soumises aux normes volontaires. Malgré cette lacune, les infractions constatées dans ces zones révèlent la préférence des gestionnaires pour l'utilisation d'actions de conscientisation, telles que les avertissements verbaux, même lorsque les normes sont contraignantes et pourraient donner lieu à des poursuites administratives⁸⁶. À partir de cette observation, nous allons analyser les données officielles du Parc national de Port-Cros ainsi que la littérature disponible pour analyser cette tendance, qui semble également s'appliquer aux normes volontaires applicables aux aires d'adhésion.

228. Les infractions au sein du Parc national de Port-Cros en chiffres. En 2012, le compte-rendu du Parc national de Port-Cros mettait en avant, dans sa section « infractions et procédures » qu'il convient de « *privilégier l'information et la sensibilisation environnement* »⁸⁷. Cette idée est traduite par le fait que seulement 5% de toutes les infractions constatées au cours de l'année ont donné lieu à une autre procédure que l'avertissement oral, soit trente-cinq infractions sur un total de 746⁸⁸. D'ailleurs, les gestionnaires soulignent dans le compte-rendu que les infractions en mer représentaient une grande majorité, soit 84% du total de l'année⁸⁹. Parmi ces 624 infractions en mer, plus d'un tiers sont liées aux activités de plaisance, comme le mouillage, la plongée de loisir et la pêche plaisancière⁹⁰. Néanmoins, seulement 35 pêcheurs ont été contrôlés et soumis à une procédure répressive. Au fil des années, ces proportions sont restées relativement similaires. Le compte-rendu d'activités du

⁸⁶ Cette préférence pour ne pas sanctionner lorsqu'une règle juridique est violée a également été soulignée par Monsieur J.-E. BEURET et Madame A. CADORET. J.-E. BEURET, A. CADORET. Effort de conservation et Aires marines protégées : quatre illusions et un changement de perspective. *Vertigo*. 2021

⁸⁷ Parc National de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2012, p. 22. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_target_id=1339&title=&page=1. Accès 06 avril 2024.

⁸⁸ Parc National de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2012, p. 22 et 23. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_target_id=1339&title=&page=1. Accès 06 avril 2024.

⁸⁹ Parc National de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2012, p. 22. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_target_id=1339&title=&page=1. Accès 06 avril 2024.

⁹⁰ Parc National de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2012, p. 23. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/fr/publications-et-documents?field_document_category_target_id=1339&title=&page=1. Accès 06 avril 2024.

Parc national de Port-Cros de 2017 montre que 86% des infractions constatées ont été commises en mer⁹¹ et parmi les 332 infractions constatées en terre et en mer, seulement 21% donné lieu à une procédure formelle, c'est-à-dire un procès-verbal ou une amende. Parmi ces procédures, 31 étaient liées à des infractions de mouillage et 16 à la pêche de loisir⁹². De plus, parmi les infractions constatées en mer, un total de 46 plongées a été verbalisé. Cependant, les gestionnaires ont fait remarquer que les chiffres relatifs à l'activité de plongée étaient sous-évalués au cours de cette année⁹³. Il est important de noter qu'à l'époque où l'activité de plongée était encore soumise à la charte d'adhésion volontaire en 2017, les données étaient déclaratoires. Le Parc national de Port-Cros recevait le nombre de plongées réalisées par les 37 partenaires du parc et celles réalisées par certains plongeurs autonomes⁹⁴. L'incertitude entourant ces données ne permet pas de confirmer le nombre réel de plongées réalisées, ni le taux de cette activité dans des zones non autorisées. En 2019, le compte-rendu du Parc national de Port-Cros a commencé à présenter les données divisées par les quatre zones mentionnées précédemment. Les gestionnaires rapportent que les infractions en mer à Porquerolles ont diminué par rapport aux années précédentes, en particulier après la mise en place du balisage maritime. Nonobstant, les gestionnaires ont procédé à 1178 rappels à l'ordre oral en terre et en mer porquerollaise, comparé à seulement 6 procès-verbaux et 20 amendes⁹⁵. En ce qui concerne Port-Cros, les gestionnaires soulignent d'une part que 80% des procédures en 2019 ont concerné les mouillages interdits. D'autre part, le compte-rendu met en avance que plus de 81% des infractions ont donné lieu à un rappel à l'ordre oral⁹⁶. Cependant, il convient de noter que pour l'année 2019, en raison d'un manque d'effectifs, les gestionnaires ont été contraints à réduire de moitié le nombre de sorties de contrôle en mer autour de l'île de Port-Cros, ce qui pourrait expliquer une certaine distorsion des chiffres présentés⁹⁷.

⁹¹ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2017, p. 23. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/000318363ee6796026352>. Accès 06 avril 2024.

⁹² Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2017, p. 23. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/000318363ee6796026352>. Accès 06 avril 2024.

⁹³ Le nombre de plongée dans les eaux des côtes du parc déclaré en 2016 et présenté en 2017 remonte au total de 49102. Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2017, p. 22. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/000318363ee6796026352>. Accès 06 avril 2024.

⁹⁴ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2017, p. 22. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/000318363ee6796026352>. Accès 06 avril 2024.

⁹⁵ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités, 2019, p. 59. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/0003183638e2c4f594c32>. Accès 21 juillet 2023.

⁹⁶ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités. Parc national de Port-Cros, 2019, p. 59. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/0003183638e2c4f594c32>. Accès 21 avril 2024.

⁹⁷ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités. Parc national de Port-Cros, 2019, p. 59. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/0003183638e2c4f594c32>. Accès 21 avril 2024.

Une étude semble corroborer ces chiffres présentés. Dans le cadre d'une recherche sur les conflits perçus à Porquerolles, Madame A. CADORET met en lumière que la majorité des infractions commises en mer ont été pratiquées par des plaisanciers, avec la pêche de loisir dans des zones interdites qui occupe la première place parmi elles⁹⁸. De plus, l'autrice souligne que parmi les infractions commises entre 2010 et 2018, 97% ont été objet d'un avertissement oral⁹⁹. La priorisation par une action via l'avertissement oral est constatée tant dans les instructions des comptes rendus que dans les chiffres présentés. Elle semble refléter le choix d'action des gestionnaires du Parc national de Port-Cros¹⁰⁰. Cette approche traduit une vision fondée sur la conscientisation environnementale des usagers, cherchant à aller au-delà de la simple sensibilisation. En effet, l'objectif est que les usagers, après avoir été avertis des infractions commises, non seulement prennent conscience de l'importance des enjeux de conservation dans ce milieu, mais intègrent également cette information et engagent cette prise de conscience environnementale par un changement de comportement. Bien que les gestionnaires aient souligné une amélioration du comportement des usagers dans le compte-rendu de 2019¹⁰¹, le constat général est que la simple verbalisation ne semble pas être suffisante pour parvenir à une véritable conscientisation environnementale. Tout d'abord, comme nous l'avons vu lors de la période où l'activité de plongée était encore soumise à des normes volontaires, les gestionnaires posent la question de la sous-évaluation du nombre de plongées réalisées, et finalement, le nombre de plongeurs avertis était très faible. Cela pourrait être perçu par les usagers comme une forme d'autorisation tacite à continuer à pratiquer ces activités en désaccord avec les normes du parc. D'autre part, nous pouvons nous demander si le fait qu'un grand nombre d'usagers fréquentant le parc une seule fois, sans se sentir concerné et sans revenir par la suite, produit une influence sur les données disponibles et empêche de constater un réel changement de comportement.

B – L'avertissement oral comme action privilégiée au Parc naturel marin d'Iroise

229. Propos introductifs. Les activités de contrôle et de surveillance réalisées par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise sont organisées en trois types de missions :

⁹⁸ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area: The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021, 105547, p. 5.

⁹⁹ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area: The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021, 105547, p. 5.

¹⁰⁰ Dans le même sens J.-E. BEURET, A. CADORET. Effort de conservation et Aires marines protégées : quatre illusions et un changement de perspective. *Vertigo*. 2021.

¹⁰¹ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu d'activités. Parc national de Port-Cros, 2019, p. 59. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/0003183638e2c4f594c32>. Accès 21 avril 2024.

terrestres, maritimes et de police judiciaire, selon le plan de contrôle. Chaque année, la répartition des domaines ciblés varie, mais les missions visent principalement le contrôle et la surveillance des espèces protégées, des impacts sur le milieu marin, la pêche maritime, la police des eaux et des rades, la protection des habitats et du patrimoine naturel, ainsi que la sécurité en mer. Bien que le parc publie des informations sur les actions de contrôle, celles-ci ne sont pas divisées par type de mission ni par type de réglementation. D'ailleurs, Madame A. POMADE met en lumière le fait que les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise qui réalisent ces actions de surveillance « *ne disposent pas de grille de lecture ou de grille d'action à proprement parlé pour exercer leur mission* »¹⁰². Autrement dit, la raison d'une action de contrôle est la conformité du comportement avec les normes concernant une activité de plaisance, par exemple. Ainsi, nous allons analyser les chiffres dans leur ensemble pour vérifier comment les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise semblent privilégier l'utilisation de l'avertissement oral en cas de non-conformité des activités pratiquées par les usagers.

230. La sensible différence en matière de nombre de missions de contrôle au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Depuis sa création en 2007, le Parc naturel marin d'Iroise semble avoir évolué dans ces pratiques d'action de surveillance et de contrôle. Bien qu'au moment de sa création la surveillance ne faisait pas partie des obligations des gestionnaires, l'introduction de l'article L334-6 au Code de l'environnement en juin 2011¹⁰³ a conduit les agents des parcs naturels marins à développer un document de stratégie de surveillance et de contrôle¹⁰⁴. Ainsi, en 2011, lorsque les gestionnaires ont commencé à documenter les actions de surveillance, le rapport d'activité met en avant le fait que sur une période de six mois, 126 navires ont été contrôlés dont plus de 88% étaient des navires de plaisance¹⁰⁵. D'après ce rapport, ces missions ont permis de sensibiliser presque 250 personnes, et seul un procès-

¹⁰² A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *Vertigo*. 2018, p 13.

¹⁰³ L'article L334-6 a été transféré au Code de l'environnement par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, *JORF* n°0010 du 12 janvier 2012. Nonobstant, cet article a été abrogé en juillet 2013. Les actions de surveillance des gestionnaires des parcs naturels marins est actuellement prévues par l'article L334-2-1 du Code de l'environnement.

¹⁰⁴ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2011, 2011, p. 25. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ddcef0633fa2?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁰⁵ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2011, 2011, p. 25. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ddcef0633fa2?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

verbal a été dressé pour un navire de plaisance¹⁰⁶. Nous observons une augmentation significative du nombre de missions et d'infractions constatées au cours des années suivantes. Bien que le taux d'avertissement oral ait connu une diminution entre 2013 et 2015 (83,3%, 69,4% et 49,3% respectivement)¹⁰⁷, en 2019 le taux d'avertissement réalisés lors des 24 missions de contrôle en mer représentait 80% des procédures¹⁰⁸. Il est important de noter que les gestionnaires soulignent chaque année depuis 2017 que la majorité des contrôles en mer se déroule sur les navires de plaisance¹⁰⁹. Cela semble contraster avec les premiers rapports d'activité du parc, qui indiquait que la majorité des actions et infractions étaient liées aux pêcheurs professionnels¹¹⁰. Finalement, en regroupant les données des dix dernières années¹¹¹, d'après les informations publiées par le Parc naturel marin d'Iroise, le nombre total de contrôles réalisés est de 1933, parmi lesquels moins de 6% ont donné lieu à un procès-verbal¹¹². En général, ces missions servent à faire prendre conscience aux usagers de leur infraction. Il est à noter qu'en 2012 par exemple, les gestionnaires ont noté que lors des 119 navires contrôlés, plus de 170 personnes ont pu être « sensibilisées » et aucun procès-verbal n'a été dressé¹¹³. Toutefois, la présentation des données dans les rapports d'activités a changé

¹⁰⁶ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2011, 2011, p. 25. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ddcef0633fa2?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁰⁷ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2015, 2015, p. 33. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d63638f840b0?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁰⁸ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2019, 2019, p. 27. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487a22172b793b?view=book&page=3>. Accès 06 avril 2024.

¹⁰⁹ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2017, 2017, p. 20. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948f0cc578f7302?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024. Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2018, 2018, p. 23. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/00350294807b3b498f640?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024. Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2019, 2019, p. 27. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487a22172b793b?view=book&page=3>. Accès 06 avril 2024. Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2021, 2021, p. 31. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029485c3375643dbc?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹¹⁰ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2015, 2015, p. 33. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d63638f840b0?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024. ; Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2016, 2016, p. 32. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948819d643e5a3a?view=book&page=3>. Accès 24 juillet 2023.

¹¹¹ Informations valables entre 2012 et 2022. Toutefois, ce nombre n'inclut pas les chiffres de 2020, puisqu'ils ne sont pas disponibles.

¹¹² Le nombre total de procès-verbal dressé par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise entre 2012 et 2022 est de 102. Ce nombre n'inclut pas les chiffres de 2020, puisqu'ils ne sont pas disponibles.

¹¹³ Parc naturel marin d'Iroise. Rapport d'activité 2012, 2012, p. 28. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/00350294803704187c32f?view=book&page=1>. Accès 24 avril 2024.

au cours de la dernière décennie. Certains rapports d'activités¹¹⁴ ne fournissent plus le nombre de personnes sensibilisées pendant les missions de contrôle, mais uniquement celui des procès-verbaux dressés. Ainsi, nous pouvons seulement nous demander si le faible taux de procès-verbaux est dû à un très grand respect des normes de la part des usagers ou si, pendant ces actions de contrôle, les gestionnaires continuent de privilégier l'avertissement dans une approche de conscientisation environnementale.

La conscientisation passe par la compréhension des enjeux, mais principalement par la prise d'action vers un comportement plus durable. Les actions de contrôle réalisées par les gestionnaires des aires marines protégées semblent soutenir cette approche, moins punitive et plus éducative. Bien que les documents se concentrent essentiellement sur le respect et le contrôle des normes volontaires, nous pouvons nous demander si le faible taux de procédures punitives dans le cas des normes contraignantes pourrait être également transposé aux normes volontaires. Les actions développées dans le but d'apporter une conscience environnementale aux usagers ne semblent pas être suffisamment documentées pour démontrer leur impact sur le changement de comportement des usagers, confirmant ainsi leur prise de conscience des enjeux liés aux écosystèmes marins.

II – L'absence de mécanismes de sanction plus sévères

231. Annonce du plan. Le recours aux instruments volontaires est, selon Monsieur G. GROLLEAU *et al.*, une tentative d'adoption d'une approche fondée sur le bon vouloir des agents plutôt que sur les contraintes de l'État¹¹⁵. Ce caractère « mou » du droit souple a permis le développement d'un nouveau mode de régulation environnementale¹¹⁶. Alors que les premiers instruments de régulation environnementale étaient fondés à la fois sur le pouvoir coercitif de l'État et à la fois sur la « *volonté de maximisation des gains* »¹¹⁷ économiques, ce nouveau mode de régulation vise l'engagement volontaire des acteurs dans une approche gagnant-gagnant. Cela signifie que ces normes n'ont pas ou très peu de sanctions définies. Cependant, nous constatons que d'une part, les normes volontaires destinées à la régulation de certaines activités de plaisance dans les aires marines protégées ont été construites sur la base d'une contrepartie pour les adhérents et présentent toujours des avantages (A). D'autre part, le

¹¹⁴ Les rapports de 2022, 2018, 2017 et 2016 ne présentent plus explicitement les chiffres de verbalisation.

¹¹⁵ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT. Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? *Revue Internationale de Droit Economique*. 2004, p. 464.

¹¹⁶ Référence au titre du travail de Messieurs G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*

¹¹⁷ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *Ibid.*, p. 464.

manque de sanctions en cas de non-respect (B) semble limiter la bonne application de ces normes, puisque les acteurs ont peu de chance d'être sanctionnés.

A – Les avantages d'une norme sans contrainte

232. L'aspect attractif du droit « mou » développé au sein des aires marines protégées.

Nous avons vu que depuis l'apparition du droit souple, les juristes discutent de ses caractéristiques¹¹⁸, de son appartenance ou non au droit,¹¹⁹ ainsi que de ses avantages et désavantages¹²⁰. Toutefois, la question du caractère obligatoire de cette norme demeure au cœur de notre sujet. Le Professeur J. CAZALA, lors de son analyse sur les effets du droit souple, souligne que « *si le critère d'identification du soft law est l'absence de caractère obligatoire, il est nécessaire de préciser le sens de cette expression. L'effet premier de la règle de "droit dur" (hard law) est d'exprimer un commandement, une habilitation ou une interdiction pour son destinataire. Un énoncé soft law serait dépourvu de cette qualité* »¹²¹. Néanmoins, cela ne signifie pas une absence d'effet juridique¹²². Cette absence de forme de contrainte demeure parfois la force d'intérêt de ce type de normes¹²³. Ainsi, dans le cas des normes volontaires applicables aux aires marines protégées, comme les guides de bonnes conduites et les chartes étudiées au cours de ce chapitre, l'aspect lié à l'absence d'une forme de sanction semble être un facteur d'attractivité pour les acteurs qui souhaitent les adopter¹²⁴. Selon le type d'instrument volontaire, les acteurs sont libres d'une part, de négocier le contenu avec les gestionnaires et de choisir les dispositions qui leur conviennent le mieux. D'autre part, ils sont libres d'adhérer aux instruments qui correspondent le mieux à leurs intérêts dans la mesure où l'un des caractères des normes volontaires reste encore « *celui de la meilleure prise en compte de l'intérêt de l'agent régulé, c'est-à-dire de la réalisation d'un objectif social au moindre coût ou avec des bénéfices privés attractifs* »¹²⁵. De plus, dans cette optique

¹¹⁸ C. THIBIERGE, *op. cit.* ; M. MEKKI. Propos introductifs sur le droit souple. In : *Le droit souple*. Actes du colloque « Le droit souple » organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 1-23.

¹¹⁹ P. WEIL. Vers une normativité relative en droit international ?. *Revue générale de droit international public*. 1982, p. 5-47 ; F. TERRE. Pitié pour les juristes. *RTD civ.* 2002. ; J. CARBONNIER. Flexible droit, Paris : LGDJ. 2014.

¹²⁰ P. DEUMIER. Le droit spontané. Paris : LGDJ. 2002. ; P. DEUMIER. Les sources de l'éthique des affaires. Codes de bonnes conduites, chartes et d'autres règles éthiques. In : *Libre droit. Mélanges en l'honneur de P. le Tourneau*. Paris : Dalloz, 2008, p. 337-358. J.-M. JACQUET. L'émergence du droit souple (ou le droit "réel" dépassé par son double). In *Études à la mémoire du Professeur Bruno Oppetit*, Litec, 2009, p. 331-348.

¹²¹ J. CAZALA. Le Soft Law international entre inspiration et aspiration. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 66, 2011, p. 45

¹²² J. CAZALA, *Ibid.*

¹²³ V. LABROT. Approches volontaires et droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2008, p. 53-64.

¹²⁴ V. LABROT, *op. cit.*

¹²⁵ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 460.

d'attractivité, en cas de mise en adéquation du comportement aux dispositions prévues, les acteurs ont des contreparties de la part des gestionnaires des aires marines protégées¹²⁶. Il y a une tentative d'établissement d'un compromis entre les acteurs pour rendre ces normes plus intéressantes aux yeux des destinataires.

Par exemple, les chartes d'acteurs partenaires développées par le Parc naturel marin d'Iroise sont construites de manière à ce que les acteurs adhérents s'engagent de manière générale à respecter certaines mesures, comme dans le cas des pêcheurs partenaires qui doivent s'engager au marquage des captures accidentelles de mammifères marins et au ramassage des déchets, mais qui sont libres d'adhérer à une ou plusieurs mesures facultatives¹²⁷. Madame A. POMADE met en avant que ces engagements ne sont pas contrôlés par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise¹²⁸, et que leur mise en œuvre dépend exclusivement de la volonté d'agir des pêcheurs partenaires, mais son respect réside dans une contrepartie¹²⁹. En d'autres termes, comme souligné par Madame A. POMADE, le respect aux engagements signés par les pêcheurs leur « offre la possibilité de disposer de l'image du Parc, d'apposer le logo du Parc dans leurs outils de communication et ainsi de produire des effets positifs en termes de vente »¹³⁰. Finalement, cette liberté semble encourager l'adhésion des normes volontaires, dans la mesure où elle favorise l'acceptation sociale des acteurs, car il ne s'agit ni d'une imposition, ni d'une norme développée en dehors du contexte des destinataires.

233. L'aspect pédagogique du droit « mou » au sein des aires marines protégées.

L'adoption des normes volontaires, caractérisées par leur faible force contraignante, voire leur absence de sanction, semble résulter d'un choix réfléchi qui attribue à ces normes un rôle pédagogique essentiel. En engageant les acteurs à agir sans surveillance ou contrôle étatique, ces normes permettent une prise de conscience environnementale. L'acteur est ainsi incité à internaliser les connaissances sur le sujet après avoir été sensibilisé, et à passer à une « action-

¹²⁶ Ph. BILLET. Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2008, p. 97-109.

¹²⁷ Charte Pêcheur Partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

¹²⁸ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc naturel marin d'Iroise : quelles interventions juridiques pour maintenir les services écosystémiques et préserver la biodiversité ?* Rapport de recherche, Université de Rennes 1, 2017, p 53.

¹²⁹ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *VertigO*. 2018.

¹³⁰ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche [...], *Ibid*, p. 11.

réflexion »¹³¹ en faveur de la conservation des écosystèmes marins. Le choix de respecter ces normes, malgré l'absence de conséquences significatives en cas de non-respect, repose sur la conscience environnementale de chaque acteur impliqué. Certains acteurs valorisent peut-être les contreparties proposées, mais ce respect des normes peut également être interprété comme une démonstration de leur prise de conscience de l'importance de leurs actions pour le milieu marin. L'UICN souligne à juste titre que « *le processus plus vaste d'éducation concerne la culture ou le développement des connaissances et de la compréhension personnelle impliquant le développement de la personnalité et des qualités morales et sociales* »¹³². En principe, ce processus pourrait être réalisé à partir de ces normes volontaires, permettant aux acteurs d'avoir à la fois le choix de s'engager et de les respecter. Toutefois, nous pouvons nous interroger sur l'efficacité de ces normes lorsqu'elles ne sont pas contrôlées et par conséquent, ne font pas l'objet d'un suivi précis comme nous avons pu le constater précédemment.

B – Les limites conséquentes du manque de sanctions en cas de non-respect aux normes volontaires

234. Les enjeux d'une absence de sanction en cas de non-respect des normes volontaires. Le premier point que nous devons souligner avant de nous intéresser aux limites des normes volontaires élaborées dans les aires marines protégées concerne l'autre aspect de l'attractivité de ces normes. À cet égard, le Professeur Ph. BILLET met en lumière le risque d'une tentative de fuite légale de la contrainte, voire une tentative d'échapper au droit¹³³. Selon le Professeur, certains acteurs profitent de ces instruments plus libres dans leur rédaction pour éviter une régulation plus contraignante de l'État ou pour contourner des contraintes déjà mises en œuvre. Bien que le Professeur Ph. BILLET présente des cas liés aux accords de contribution au Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures des compagnies pétrolières ou aux engagements pris par l'Electricité de France vis-à-vis des associations locales de pêche et de pisciculture¹³⁴, d'autres études ont été

¹³¹ P. FREIRE, *op. cit.*

¹³² Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY. *Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées*. UICN, Gland, Suisse. 2019, p 54.

¹³³ Ph. BILLET, *op. cit.*

¹³⁴ Ph. BILLET, *op. cit.*, p. 100 et 102.

développées dans le domaine du tourisme¹³⁵ ou sur la politique de la norme ISO 26000¹³⁶, par exemple¹³⁷. Cet aspect des normes volontaires, qui pourrait être qualifié de « négatif »¹³⁸, ne semble pas encore été étudié dans le contexte de notre sujet d'étude. Bien que la peur d'avoir une réglementation plus contraignante imposée par l'État puisse être présente dans l'inconscient des acteurs locaux et des usagers estivaux des aires marines protégées, cela manque de preuves scientifiques et ainsi ne sera pas étudié ici.

235. Les différentes formes de sanction parmi les normes d'adhésion volontaire dans les aires marines protégées. Le deuxième point qui doit retenir l'attention est la diversité des normes volontaires que nous pouvons rencontrer dans les aires marines protégées françaises. Parmi ces normes, nous allons analyser certains exemples en priorisant ceux de nos deux laboratoires d'étude. Lors de la rédaction de la charte du Parc national de Port-Cros, les gestionnaires ont souligné les engagements et bénéfices des communes qui adhèrent à la charte du parc¹³⁹. D'ailleurs ces bénéfices et engagements font partie des « principes fondamentaux » applicables à l'ensemble des parcs nationaux français¹⁴⁰. La charte précise que les communes s'engagent pour une durée de trois ans¹⁴¹ et que « *des conventions d'application de la charte pourront également être signées avec les acteurs publics tels que les collectivités, les établissements publics, les représentants socio-professionnels, les associations. Ces conventions définissent les actions à réaliser, le rôle des signataires et les moyens qu'ils mobilisent. Dans le même esprit, des contrats de partenariat pourront être passés avec les opérateurs privés* »¹⁴². A aucun moment, la charte ne prévoit un type de sanction ou de

¹³⁵ A.M. BENSON, S. HENDERSON. A strategic analysis of volunteer tourism organisations. *The Service Industries Journal*. 2011, p. 405–424. ; V. L. SMITH, X. FONT. Volunteer tourism, greenwashing and understanding responsible marketing using market signalling theory, *Journal of Sustainable Tourism*. 2014, p. 942-963. ; J. TAPLIN, D. DREDGE, P. SCHERRER. Monitoring and evaluating volunteer tourism: A review and analytical framework. *Journal of Sustainable Tourism*, 2014, p. 874-897.

¹³⁶ Cette norme fait partie de l'Organisation internationale de normalisation, il s'agit d'une norme avec un statut de ligne directrice que « propose qu'une modélisation de la responsabilité sociétale ». I. CADET. L' « ISO 26000 washing », un risque lié au statut de la norme ISO 26000. *Revue de l'organisation responsable*. 2015, p. 17.

¹³⁷ I. CADET. L' « ISO 26000 washing », un risque lié au statut de la norme ISO 26000. *Revue de l'organisation responsable*. 2015. ; B. CORDELIER. *Greenwashing ou écoblanchiment*. Cadrer la communication environnementale. *Sens-Dessous*, vol. 26 (2), 2020, p. 21-32.

¹³⁸ Pour utiliser les mots du Professeur Ph. BILLET. Ph. BILLET, *op. cit.*, p. 103.

¹³⁹ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015, p. 18. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 17 avril 2024.

¹⁴⁰ Arrêté du 23 février 2007 arrétant les principes fondamentaux applicables à l'ensemble des parcs nationaux. *JORF* n°82 du 6 avril 2007.

¹⁴¹ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015, p. 23. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 17 avril 2024.

¹⁴² Charte du Parc national de Port-Cros, p. 24. Nous soulignons. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>.

conséquence en cas de non-respect des engagements pris par les communes ou les acteurs du territoire. Toutefois, la perspective d'élaboration d'une convention d'application de la charte semble ouvrir la possibilité à l'adoption d'un certain nombre de conséquences. Néanmoins, le contenu de ces conventions n'étant pas public, nous ne pouvons pas vérifier cette hypothèse. D'autre part, la généralité de la rédaction donnée aux engagements des communes classées comme « aire optimale d'adhésion »¹⁴³, incluant les aires maritimes adjacentes, ne permet pas d'envisager un type de sanction en dehors de la suppression d'un soutien financier prévu ou du retrait du titre de commune adhérente. Ce deuxième type de sanction rejoint davantage selon une forme de sanction fondée sur l'aspect social ou moral que véritablement juridique¹⁴⁴. Ainsi, une fois engagé à mettre en place certaines mesures de conservation, le représentant de la commune ne semble pas recevoir de pression pour respecter ces engagements. Ce respect sera fondé exclusivement dans la conscience environnementale de l'acteur, et plus largement, la conscience morale.

Dans le cas du Parc naturel marin d'Iroise, les guides partenaires destinés aux pêcheurs professionnels et le guide Natura 2000, destiné aux structures qui proposent des activités de loisir en mer, prévoient la possibilité de résiliation du contrat d'engagement, avec l'obligation pour l'acteur de restituer au Parc naturel marin d'Iroise les outils de communication mis à leur disposition¹⁴⁵. Concernant le guide Natura 2000, il est prévu la possibilité de suspension de

¹⁴³ *In situ* : « Les engagements qu'engendrent l'adhésion pour les communes sont: La commune s'engage, aux côtés de l'établissement public, à mettre en œuvre les objectifs, orientations et mesures de la charte sur son territoire ; En l'absence de règlement local de publicité, cette dernière est interdite dans les agglomérations des communes adhérentes. La commune s'engage donc à mettre en place un règlement local de publicité dans les 3 ans (mesure 4.1.7) ou en faire respecter l'interdiction ; La commune s'engage à définir un plan de circulation pour les véhicules à moteur dans les espaces naturels (mesure 2.2.7).

Si ce sont les communes qui s'engagent formellement par leur adhésion à promouvoir la charte, elles engagent aussi les acteurs de leur territoire qui souhaitent y contribuer. Dans les communes adhérentes, ils peuvent donc s'impliquer dans sa mise en œuvre et bénéficier du soutien de l'établissement public et, le cas échéant, de moyens financiers dédiés. Des conventions d'application de la charte pourront également être signées avec les acteurs publics tels que les collectivités, les établissements publics, les représentants socio-professionnels, les associations. Ces conventions définissent les actions à réaliser, le rôle des signataires et les moyens qu'ils mobilisent. Dans le même esprit, des contrats de partenariat pourront être passés avec les opérateurs privés ». Charte du Parc national de Port-Cros. 2015, p. 22 et 23. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>.

¹⁴⁴ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*

¹⁴⁵ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte pêcheurs partenaires, 2021-2025, p. 11. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 24 octobre 2023. ; Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques, 2021-2025, p. 9. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 04 avril 2024.

l'adhésion par le préfet concerné pour une durée d'un an en cas de non-respect des engagements signés, conformément à l'article R414-12-1 du Code de l'environnement. En revanche, dans le cas du guide partenaire destiné aux pêcheurs professionnels, aucune disposition concernant une éventuelle suspension n'est définie. Encore une fois, la seule « pénalité » prévue est la perte du statut de partenaire ce qui pourrait être utilisé à des fins économiques, pour mettre en avant leur activité comme étant plus durable que celle de la concurrence. Par exemple, dans le cas d'un pêcheur qui s'était engagé à utiliser un filet « plus sélectif », comme prévu dans l'engagement facultatif de la charte, mais qui décide de ne pas l'appliquer pour augmenter ses revenus ou éviter de dépenser pour un autre filet, en cas de contrôle, il pourrait perdre son statut de pêcheur partenaire et serait alors tenu de rendre les affiches ou les documents de sensibilisation reçus du parc. Cependant, rien ne l'empêche de (re)signer la charte par la suite.

L'idée d'un instrument fondé sur la logique gagnant-gagnant fait que la seule prévision en cas de non-respect des engagements soit la restitution des outils de communication. Cela semble simpliste au regard des objectifs de conservation des parcs naturels marins, ainsi que des attentes créées par les gestionnaires en matière d'engagement des acteurs locaux dans les prises de décisions. Finalement, le manque de force coercitive, ajouté au manque d'actions de contrôle destinées à vérifier le respect des engagements fixés, semble limiter l'effectivité des normes volontaires à la conscientisation environnementale des acteurs.

SECTION 2 – LES LIMITES QUANT AUX DESTINATAIRES DES NORMES VOLONTAIRES

236. Annonce du plan. L'élaboration des instruments juridiques fondés sur une approche volontaire implique une phase de sélection des destinataires de la norme, plus exactement, des acteurs visés par un changement de comportement. Cette démarche aspire clairement à « *rechercher l'option la moins pesante dans une voie correspondant aux résultats souhaités* »¹⁴⁶ et ainsi à s'adapter au public ciblé. Étant donné que les activités de plaisance, qui font l'objet de ces normes, diffèrent d'une aire marine protégée à l'autre, les destinataires varient également. Néanmoins, nous constatons une tendance à limiter le nombre d'acteurs qui adoptent ces normes d'une part, et ceux qui sont spécifiquement ciblés par elles, d'autre

¹⁴⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. COM 412 du 17 juillet 2002. Communication sur les accords environnementaux conclus au niveau communautaire dans le cadre du plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire ». Bruxelles, 2002. Disponible [en ligne] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0412:FIN:FR:PDF>. Accès 06 avril 2024.

part. Cette tendance pourrait s'expliquer par le fait que ces instruments juridiques sont fondés sur une logique de partenariat visant à établir un bénéfice mutuel (§1), et par conséquent, lorsque l'acteur ne perçoit pas de bénéfice, il est moins enclin à participer. Cette sélection des acteurs cibles est également fondée sur leurs activités et sur leur degré d'engagement (§2).

§ 1 LES LIMITES DES INSTRUMENTS FONDES SUR LA LOGIQUE DE PARTENARIAT ETABLISSANT UN BENEFICE RECIPROQUE

237. La logique « gagnant-gagnant » des instruments volontaires. Les instruments juridiques volontaires, notamment les guides de bonnes conduites et les chartes, sont souvent présentés comme des instruments fondés sur une notion de bénéfices réciproques. Monsieur R. GICQUEL qualifie la charte élaborée dans le programme « eau et pesticides » à Rennes comme un contrat « gagnant-gagnant » entre les pouvoirs publics, les associations et les enseignants de jardinage¹⁴⁷. Cette expression a été également employée par Monsieur N. ABBES pour décrire l'approche initiée dans les années 1990 par les entreprises pour « *faire des efforts dans la réduction de leurs externalités et à intégrer les conséquences négatives de leurs activités de production sur la nature* »¹⁴⁸. De même, Monsieur G. GROLLEAU *et al.* soulignent que l'un des trois éléments caractérisant un instrument volontaire est « *la meilleure prise en compte de l'intérêt de l'agent régulé, c'est-à-dire de la réalisation d'un objectif social au moindre coût ou avec des bénéfices privés attractifs* »¹⁴⁹. Selon les auteurs, la réalisation des objectifs de protection de l'environnement à travers les instruments volontaires se développe à partir de « *solutions institutionnelles les moins coûteuses* »¹⁵⁰, ainsi bénéfiques à toutes les parties. Nous avons constaté que les gestionnaires des aires marines protégées cherchent à encourager le développement de partenariats avec les acteurs socio-économiques locaux afin de réguler certaines activités ou d'adapter les comportements des usagers. Bien que cette approche semble présenter des aspects positifs en ce qui concerne l'acceptabilité sociale des normes, elle entraîne d'un côté une interdépendance des enjeux socio-économiques locaux et des conflits entre les objectifs des acteurs lors de leur élaboration (I). D'un autre

¹⁴⁷ R. GICQUEL. La contribution des initiatives locales originales à la construction du droit. L'exemple de la lutte contre les pesticides. In : N. HERVE-FOURNEREAU, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. 2008, p. 309-314.

¹⁴⁸ N. ABBES Partie I. L'environnement, un bien public ou privé ?. In : N. ABBES, *L'entreprise responsable. De la responsabilité sociétale à la communication environnementale*. Paris : L'Harmattan. 2013, p. 56.

¹⁴⁹ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 469.

¹⁵⁰ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *Ibid.*, p. 469.

côté, la logique de ces partenariats exige une valorisation constante des partenaires pour assurer la pérennité de leur engagement (II).

I – L’interdépendance des enjeux socio-économiques locaux et les conflits d’objectifs

238. Annonce du plan. Nous avons constaté que les efforts déployés par les gestionnaires des aires marines protégées pour favoriser le développement de normes plus acceptables passent par des partenariats entre les acteurs socio-économiques et le parc. Toutefois, l'analyse des cartes mentales élaborées lors des entretiens menés au cours des missions sur le terrain a mis en évidence que le degré d'acceptabilité sociale de la norme dépend à la fois du sentiment de participation aux instances de décision, mais également de la thématique discutée. Certains acteurs, bien qu'ils mentionnent avoir été consultés, ne sont pas toujours en accord avec la décision finale, allant parfois jusqu'à la contester. Ce phénomène semble se produire plus fréquemment lorsque les sujets de discussion touchent aux retombées économiques des acteurs. Par conséquent, la marge de manœuvre des gestionnaires pour développer le contenu de ces instruments semble se réduire encore davantage en ce qui concerne les enjeux socio-économiques locaux (A), ainsi que les possibles conflits d'objectifs entre les acteurs socio-économiques et les gestionnaires des aires marines protégées (B).

A – Les possibles enjeux socio-économiques limitatifs de la détermination du contenu des instruments volontaires

239. Les possibles limitations imposées par la culture maritime en mer d’Iroise. Parmi les différents enjeux socio-économiques soulevés par les acteurs du Parc naturel marin d’Iroise, les activités développées dans le cadre d'une culture maritime demeurent les plus difficiles à surmonter par les gestionnaires, particulièrement en ce qui concerne la réglementation des activités de plaisance¹⁵¹. Cet aspect, considéré par plusieurs acteurs comme une tradition ancrée sur le territoire semble exercer une influence considérable sur l'économie locale. La majorité des acteurs soulignent l'importance socio-économique des activités liées à la pêche, mais aussi l'attrait touristique que revêtent ces activités. Ils soutiennent l'idée que les visiteurs apprécient non seulement la pratique des activités de plaisance, en particulier la pêche récréative et la navigation à voile, mais également le

¹⁵¹ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d’Iroise. Voir notamment la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d’Iroise disponible dans l’Annexe 2.

« paysage maritime » qui les entoure¹⁵². En d'autres termes, les acteurs affirment que les visiteurs désirent observer les bateaux, les pêcheurs et toute l'animation nautique au sein du périmètre du Parc naturel marin d'Iroise. Une étude menée en 2013 renforce cette perception, montrant que 95% des touristes interrogés « *soutiennent la présence de l'activité de pêche sur le littoral* »¹⁵³ breton et que 17% des touristes au Conquet estiment qu'une flotte de pêche côtière devrait être maintenue dans la région, car elle constitue une activité historique faisant partie du patrimoine de la ville¹⁵⁴. L'étude souligne également qu'en 2013, une somme de 258212 euros a été indirectement investie au Conquet dans ce tourisme axé sur les activités maritimes¹⁵⁵. Cette étude renforce l'idée avancée par les acteurs quant à l'influence de cette culture maritime dans la région. Bien que parmi les objectifs des parcs naturels marins figure le soutien aux activités maritimes durables, le poids socio-économique de certaines d'entre elles pourrait limiter les possibilités d'action des gestionnaires. De plus, nous constatons que lorsqu'une mesure d'interdiction d'accès à une zone est envisagée, les acteurs économiques et associatifs du parc manifestent un mécontentement plus prononcé. Si de telles mesures ne sont possibles que par le biais de normes contraignantes, il est légitime de se demander quelle serait leur réaction face à une proposition de réglementation des activités de plaisance à travers une charte « plaisancier partenaire », inspirée de celle des pêcheurs partenaires.

La culture maritime ne favorise pas uniquement les activités d'exploitation halieutique, mais également le tourisme et la plaisance. D'une part, les retombées économiques de ces activités d'exploitation semblent plus aisément mesurables. D'autre part, l'impact sur le tourisme requiert des études plus approfondies, en particulier si l'on souhaite évaluer dans quelle mesure ce tourisme influence la fréquentation des activités de plaisance. En somme, il apparaît que les enjeux socio-économiques découlant de la culture maritime créent un cadre à l'action des gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise lors de l'élaboration de projets de partenariat.

240. La fréquentation touristique au sein du Parc national de Port-Cros. Le thème du tourisme au sein du Parc national de Port-Cros semble susciter des opinions divergentes parmi les acteurs locaux. Au cours des entretiens, nous avons observé à la fois une dépendance

¹⁵² Voir la carte mentale des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise disponible dans l'Annexe 2.

¹⁵³ M. NOURRY. Quel est l'impact économique indirect de la pêche sur l'attractivité touristique d'un territoire ? In : D. PICAULT, M. LESUEUR, G. FORATO. *Pêche et tourisme : construisons une dynamique*. Actes de la 2ème édition des Journées professionnelles de Rennes. Programme GIFS. 4 juin 2014, les publications du pôle halieutique n°29, p. 24.

¹⁵⁴ M. NOURRY, *Ibid.*

¹⁵⁵ M. NOURRY, *Ibid.*, p. 23-25.

économique envers la fréquentation touristique des îles du parc, mais aussi une certaine animosité à son égard¹⁵⁶. Bien que la nécessité de réguler cette fréquentation soit reconnue comme une réalité par certains, et même perçue comme une nécessité au sein du Parc national de Port-Cros, certaines activités restent tributaires de cette affluence touristique. Par conséquent, les gestionnaires doivent faire face aux enjeux socio-économiques en cas de changements. À cet égard, nous avons identifié trois positions distinctes qui génèrent différents scénarios.

Tout d'abord, il existe un groupe d'acteurs relevant notamment du domaine de la plongée qui semble bénéficier de cette fréquentation touristique¹⁵⁷. Ils sont en grande partie des partenaires du Parc national de Port-Cros, leurs activités sont encadrées, mais ils conservent également une certaine liberté pour développer leurs prestations, profitant ainsi du flux touristique considérable. Dans ce contexte, même parmi les partenaires existants, l'élaboration d'autres mesures plus strictes dans le domaine de la plongée pourrait rencontrer une acceptation limitée en raison des pertes économiques potentielles résultant de la réduction du tourisme.

Le deuxième groupe d'acteurs économiques quant à lui semble aspirer à un changement dans le secteur touristique, tout en évitant catégoriquement de le restreindre. De plus, ce groupe s'efforce de mettre en avant ses activités, qu'il qualifie de plus durables et conformes aux objectifs de conservation du Parc national de Port-Cros, tels que les loueurs de voiliers¹⁵⁸. Cependant, encore une fois, une proposition de réglementation pourrait être mal perçue par ces acteurs si elle entraîne des pertes économiques substantielles.

Un dernier groupe composé par les acteurs associatifs exprime une hostilité marquée envers les touristes et prône une réduction du flux touristique¹⁵⁹. Néanmoins, ces acteurs affirment ne pas être consultés ou représentés et ne pas entretenir de liens solides avec les gestionnaires du Parc national de Port-Cros¹⁶⁰. Selon eux, certaines activités sont privilégiées

¹⁵⁶ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

¹⁵⁷ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse de métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

¹⁵⁸ Voir la carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁵⁹ Voir la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁶⁰ Cela a été exprimé notamment lors des entretiens réalisés avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 07 août 2021 et avec le représentant d'une association de plaisancier basé à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 31 juillet 2021.

au détriment d'autres, et la pêche récréative, par exemple, occupe une place mineure parmi les activités soutenues par le parc¹⁶¹. Même si le tourisme est considéré comme nuisible par ce groupe, le manque de relation avec les gestionnaires constitue un obstacle à l'élaboration d'instruments juridiques basés sur le partenariat.

Les enjeux socio-économiques de chaque parc semblent dicter le ton des discussions, influençant ainsi la priorisation des actions ou restreignant la marge de manœuvre des gestionnaires sur le sujet. Ainsi, pour promouvoir efficacement les instruments volontaires fondés sur le partenariat, les gestionnaires doivent sélectionner avec soin les actions à développer afin d'assurer une logique de « gagnant-gagnant », ce qui implique des limites en termes de choix et de ressources à disposition des gestionnaires pour développer ces partenariats.

B – Les possibles conflits d'objectif entre les acteurs socio-économiques et les gestionnaires des aires marines protégées

241. La priorisation de l'économie locale par certains groupes. Les propositions de réglementations et de restrictions d'accès à certaines zones des aires marines protégées peuvent engendrer des coûts économiques élevés pour les acteurs locaux, notamment lorsque ces mesures s'appliquent à leurs zones d'exploitation. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) souligne que ces coûts économiques constituent un inconvénient pour l'efficacité de telles mesures, et peuvent parfois devenir un moyen économiquement inefficace d'atteindre les objectifs de conservation et de préservation. Par conséquent, le premier conflit d'objectif potentiel que nous observons lors du développement de normes volontaires visant à réguler les activités en mer concerne la possible priorisation de l'économie locale par rapport aux actions de conservation des écosystèmes marins¹⁶². Cela met en lumière la nécessité d'accorder une attention particulière à la rédaction des normes de bonne conduite ainsi qu'aux objectifs présentés dans les guides partenaires. Nous avons déjà examiné les réactions potentielles des acteurs socio-économiques lorsque l'impact de ces normes est perçu comme exagéré en termes de retombées économiques. Parfois, les objectifs de conservation des gestionnaires semblent être en contradiction avec ceux des acteurs socio-économiques. Par exemple, les acteurs économiques et associatifs du Parc naturel marin

¹⁶¹ Information obtenue, sous condition d'anonymat, pendant l'entretien avec le représentant d'une association de plaisanciers basée à la Presqu'île de Giens, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 07 août 2021.

¹⁶² OCDE. Manuel de protection de la biodiversité, 1999.

d'Iroise soulignent une dichotomie entre leurs objectifs et ceux du parc marin. Ils estiment que les actions axées uniquement sur l'écologie, visant à interdire aux plaisanciers l'accès à certaines zones ainsi que réduire la pêche de loisir et professionnelle au profit de la protection des phoques gris (*Halichoerus grypus*) ou des herbiers de zostères, impactent notamment les retombées économiques des pêcheurs ainsi que celles des commerces associés¹⁶³. Face à ces actions, qualifiées de purement écologistes, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise doivent rechercher des solutions économiquement avantageuses pour assurer l'adhésion des acteurs locaux, et ainsi préserver l'idée d'un partenariat mutuellement bénéfique.

Un autre exemple a été présenté par le représentant du port de plaisance d'Hyères¹⁶⁴. Selon cet acteur, il arrive parfois que les gestionnaires du Parc national de Port-Cros envisagent des actions de conservation qui vont à l'encontre des objectifs de développement économique des communes riveraines du Parc national. De plus, cet acteur met en lumière un déséquilibre entre le pouvoir des gestionnaires et les intérêts politiques en jeu. Bien que ces arguments nécessitent une étude approfondie pour confirmer l'existence de projets contradictoires ou de projets modifiés ou refusés en raison de ces conflits d'intérêts, cette affirmation corrobore nos constats.

242. Les possibles impacts des différentes perceptions sur les enjeux environnementaux. Lorsque les acteurs ne partagent pas la même perception d'un enjeu environnemental, il devient plus difficile de parvenir à une solution commune. Le cas des impacts du mouillage sur les herbiers de posidonie dans les cœurs marins du Parc national de Port-Cros illustre bien ce problème. Le représentant de l'association des plaisanciers de Hyères a souligné, lors d'un entretien en 2021¹⁶⁵, que les membres de l'association ne sont pas d'accord avec l'argument des gestionnaires du Parc national de Port-Cros selon lequel le mouillage sur les herbiers de posidonies entraîne des conséquences directes sur l'espèce et l'écosystème marin. Selon ces plaisanciers, les agressions causées par l'ancrage de la plupart des bateaux de plaisance sont insignifiantes et ne justifient pas une telle interdiction. Cependant, depuis plusieurs années, divers organismes environnementaux, dont l'OFB, développent des projets visant à réduire l'impact de l'ancrage sur ces herbiers, y compris au sein des cœurs marins du

¹⁶³ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse de métriques de la carte générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise.

¹⁶⁴ Entretien réalisé avec un représentant du port de plaisance d'Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros. 31 juillet 2021.

¹⁶⁵ Entretien réalisé avec le représentant d'une association de plaisancier basé à Hyères, aire d'adhésion du Parc national de Port-Cros au 31 juillet 2021.

Parc national de Port-Cros ¹⁶⁶. Cette divergence d'opinion quant aux impacts environnementaux apparaît comme une entrave à la création d'un partenariat entre les gestionnaires et les plaisanciers. Du moins, elle exige davantage d'échanges et d'études pour convaincre ces acteurs de la nécessité d'adopter des nouveaux comportements en mer, ainsi qu'une plus forte action de sensibilisation pour essayer de développer un projet qui puisse bénéficier aux herbiers et aux plaisanciers.

Parmi les différents conflits d'objectifs existants, nous avons observé que selon le groupe d'acteurs, certaines thématiques pourraient avoir un poids différent. En effet, dans une logique de gain mutuel, certaines thématiques telle que l'ancrage, seront davantage discutées là où des thématiques moins avantageuses aux acteurs socio-économiques pourraient être reléguées au second plan.

II – L'incontournable nécessité de valorisation des partenaires

243. La mise en valeur des partenaires. Lors de l'élaboration d'un document de partenariat entre les gestionnaires et les acteurs socio-économiques locaux, comme les guides partenaires, un encart est destiné aux obligations des deux parties, ainsi que les moyens qui pourraient être employés par les gestionnaires des aires marines protégées pour valoriser les partenaires. Bien qu'à la base cela ne consiste qu'en un simple partage des informations et des documents de sensibilisation sur l'aire marine protégée, nous observons de plus en plus la nécessité de développer des moyens de valorisation économique (A), mais également médiatique (B) pour permettre à un projet d'être bénéfique à l'ensemble des parties.

A – La valorisation par l'intermédiaire de l'économie

244. Les possibles valorisations économiques. Le Professeur Y. LEUNG *et al.* mettent en évidence que les impacts négatifs des actions de gestion des aires protégées, qu'elles visent à stimuler le tourisme durable ou même la conservation, ne doivent pas retomber de manière

¹⁶⁶ En 2020, la Direction Interrégionale de la Méditerranée en partenariat avec l'OFB et d'autres organismes a lancé un appel à projet pour réduire l'impact des ancres des navires de plaisance sur l'herbier de Posidonie. Parmi les projets retenus, nous observons le projet de zone de mouillage et d'équipements légers autour de l'île de Porquerolles, cœur marin du Parc national de Port-Cros. Pour plus d'information sur les projets soutenus par l'OFB pour réduire les impacts de mouillage sur les herbiers de posidonies consulter le site web <https://www.ofb.gouv.fr/actualites/11-projets-pour-reduire-limpact-des-ancres-des-navires-de-plaisance-sur-herbier-de>. Accès 06 avril 2024.

disproportionnée sur les communautés locales¹⁶⁷. D'ailleurs, dans le cas du tourisme dans les aires protégées, l'UICN met en lumière l'importance qu'il est nécessaire de bien former les gestionnaires pour « garantir que le tourisme et les activités récréatives dans les aires protégées soient conçus et gérés d'une façon qui soit économiquement viable »¹⁶⁸ pour les communautés locales, lorsque « de nombreuses communautés locales ont une expérience commerciale limitée, leurs produits et services touristiques peuvent échouer à satisfaire la demande du marché et par la suite avoir un effet négatif sur les efforts en faveur de conservation »¹⁶⁹. Ainsi, comme nous l'avons souligné en évoquant les possibles impacts négatifs sur l'économie locale et sur différents secteurs lors d'un changement de comportement des acteurs locaux, les gestionnaires des aires marines protégées cherchent parfois à compenser cette perte financière en valorisant économiquement leurs partenaires, afin de maintenir une logique « gagnant-gagnant ». Cela ressemble à une forme d'incitation économique, dont les méthodes vont de la compensation directe jusqu'à des aides visant à subventionner des projets participant à la conservation de l'espace marin. Pour prendre un exemple à l'étranger, sur l'île de Madère au Portugal, après avoir adhéré au guide volontaire de régulation des activités d'observation de cétacés, les anciens pêcheurs ont reçu un soutien financier de la part des gestionnaires du parc marin Ponta de São Lourenço, en partenariat avec le Musée de la Baleine de Madère, pour encourager le changement de leurs pratiques. L'objectif était d'arrêter complètement la chasse et de développer le tourisme d'observation des cétacés sur l'île¹⁷⁰. En France, cette valorisation économique semble être plus courante à travers des subventions pour des projets développés par les partenaires.

245. L'exemple de soutien financier du Parc naturel marin d'Iroise. Le Parc naturel marin d'Iroise propose notamment aux structures partenaires proposant des activités de loisirs encadrées, la possibilité d'apporter un soutien financier pour la mise en place de projets contribuant à la réalisation de son plan de gestion¹⁷¹. Cet engagement du parc permet aux partenaires de chercher des nouveaux moyens financiers soit pour s'adapter aux objectifs et

¹⁶⁷ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY. *Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées Lignes directrices pour la durabilité*. Lignes directrices des meilleures pratiques dans les aires protégées No. 27, Gland, Suisse : UICN, 2019, 120p.

¹⁶⁸ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY, *Ibid.*, p. 15.

¹⁶⁹ Y. LEUNG, A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY, *Ibid.*, p. 15.

¹⁷⁰ R. B. FERREIRA ; Monitorização da actividade de observação de cetáceos no arquipélago da madeira, Th., 2007.

¹⁷¹ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

engagements de la charte, soit pour améliorer leur travail tout en considérant leurs obligations environnementales. Par exemple, en 2022, le Parc naturel marin a aidé à subventionner l'acquisition de l'embarcation du support de plongée de l'association *Ouessant Subaquia*, finançant environ 25% de la valeur totale de l'achat¹⁷². De plus, entre 2018 et 2020, le Parc naturel marin d'Iroise a soutenu le financement d'un projet de mouillage présenté par l'Association de plaisanciers de Porsmoguer Kerhornou¹⁷³. Bien que ces apports financiers puissent sembler limités, l'aide versée par exemple à l'association *Ouessant Subaquia* représente plus de 11% des subventions versées par le Parc naturel marin d'Iroise en 2022, ce qui indique l'importance accordée par les gestionnaires à ce type de valorisation de ces partenaires. De plus, dans le cadre de la Charte port partenaire, les gestionnaires du Parc naturel marin s'engagent à aider les partenaires à monter leurs dossiers de demande de subventions, ainsi qu'évaluer des projets des différents volets qui pourraient bénéficier d'une subvention plafonnée à 80 000 euros pour une année.

246. D'autres exemples de soutien financier au sein des différents parcs naturels marins. D'autres parcs naturels marins lancent aussi des appels à projets pour soutenir les acteurs locaux dans leurs actions en faveur de l'environnement marin, lorsque ces actions contribuent à la mise en œuvre des plans de gestion. Ces appels à projets ne sont pas tous restreints aux acteurs partenaires mais ils semblent les prioriser. Par exemple, le Parc naturel marin du Golfe de Lion a subventionné plus de 16% de la finalisation de la reconversion d'un bateau électrique du club de plongée « Le paradis des bulles »¹⁷⁴. Ce club de plongée a pour objectif de développer la plongée éco-responsable, de manière à ce que leurs bateaux ne fassent pas de bruit, n'émettent pas d'odeur ni de dioxyde de carbone¹⁷⁵. Cela contribue à soutenir la mission du Parc naturel marin du Golfe du Lion de protection des écosystèmes marins et de développement durable des activités maritimes sur son périmètre. Un autre exemple est celui du Parc naturel marin de Martinique, qui a subventionné une partie de deux

¹⁷² Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2022. Disponible [en ligne] : <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029485c07418e344d?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷³ Le Parc naturel marin d'Iroise a aidé avec une subvention de 30% du montant total du projet de création de 42 mouillages sur trois ans. Rapport d'activité du Parc naturel marin d'Iroise 2020. Disponible [en ligne] : <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029481f14af6ebc45?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷⁴ Rapport d'activité du Parc naturel marin du Golfe de Lion 2022. Disponible [en ligne] : <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487eb98095451d?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷⁵ Informations disponibles sur le site web du club de plongée Le paradis de bulles. Disponible [en ligne] <https://leparadisdesbulles.com/>. Accès 06 avril 2024.

projets d'installation des mouillages écologiques proposés par l'entreprise de location de bateaux « SARL Nautitan » et par l'opérateur de plongée « Natiyabel EURL » en 2022¹⁷⁶. Ces actions de valorisation semblent influencer positivement les acteurs locaux à s'engager dans les projets de partenariats proposés par les gestionnaires, ainsi que de développer des actions plus durables au sein des propres activités économiques. Néanmoins, le développement d'une dépendance entre la valorisation économique des partenaires et l'adhésion aux normes volontaires pourrait entraîner une dépense excessive pour les budgets des aires marines protégées. Cela pourrait également limiter les gestionnaires qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour subventionner un grand nombre de projets des acteurs partenaires.

B – La valorisation par l'intermédiaire de la médiatisation

247. L'importance des actions de valorisation médiatique. Les actions de valorisation médiatique peuvent parfois être perçues comme plus attractives que le soutien financier. Cela s'explique par une tendance marketing, où les clients semblent avoir de plus en plus d'intérêt pour des services, des produits et des expériences qui renforcent leurs valeurs. Une étude réalisée par *PwC Global* avec plus de 8000 clients dans vingt-cinq pays montre que 80 % des clients se disent prêts à payer 5 % de plus pour un produit ou un service considéré comme respectueux de l'environnement¹⁷⁷. Les résultats d'une autre étude menée par la société d'études de marché Nielsen Scarborough soulignent que plus de la moitié des consommateurs américains achètent des marques qui soutiennent des causes qui leur tiennent à cœur, notamment la conservation de l'environnement¹⁷⁸. Bien que ces études puissent sembler éloignées de notre sujet de recherche à première vue, les comportements des "clients" ont un impact sur les choix des acteurs locaux, car ils peuvent influencer des comportements plus durables. D'ailleurs, Monsieur GROLLEAU *et al.* ont souligné que la pression exercée par ce qu'ils appellent les "nouveaux régulateurs" sur l'adhésion aux normes volontaires fait partie de la nature novatrice de ce système de régulation¹⁷⁹. Selon les auteurs « *le boycott des produits ou de l'entreprise considérée comme répréhensible, la menace d'agir en faveur d'une réglementation plus stricte ou d'entacher la réputation de l'entreprise par des*

¹⁷⁶ Rapport d'activité du Parc naturel marin Martinique 2022. Disponible [en ligne] : <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d1470c051a40?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷⁷ PWC GLOBAL. June 2023 Global Consumer Insights Pulse Survey. Decision points: Sharpening the pre-purchase consumer experience. 2023. Disponible [en ligne] <https://www.pwc.com/gx/en/industries/consumer-markets/consumer-insights-survey.html>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷⁸ NIELSEN. Global annual marketing report 2022. Disponible [en ligne] <https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/07/2022-Nielsen-Annual-Marketing-Report.pdf>. Accès 06 avril 2024.

¹⁷⁹ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op.cit.*

campagnes médiatiques »¹⁸⁰ peut influencer l'adhésion à des guides de bonnes conduites, ainsi qu'à d'autres formes de régulation volontaires. Le Professeur G. J. MARTIN souligne également le pouvoir des consommateurs et du marché comme force motrice à influencer le développement des approches volontaires, notamment les normes volontaires¹⁸¹. Et c'est précisément dans ce contexte que les actions de valorisation médiatique proposées par les gestionnaires semblent jouer un rôle important dans l'attrait de ces partenariats. L'association potentielle entre les acteurs locaux et les aires marines protégées peut influencer le choix des clients, par exemple lorsqu'ils décident de choisir une entreprise de plongée ou une sortie en mer. Ainsi, ceux qui sont reconnus comme partenaires des aires marines protégées peuvent bénéficier des tendances internationales du marché.

248. L'exemple de valorisation médiatique dans les chartes partenaires du Parc naturel marin d'Iroise. Les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise s'engagent activement à mettre en lumière les partenaires de la Charte pêcheur partenaire. Cette mise en valeur des partenaires est prévue dans la charte, de manière à ce que le Parc naturel marin d'Iroise s'engage à consacrer une section sur son site internet ainsi que sur ses réseaux sociaux pour présenter les navires, les patrons-pêcheurs et les pêcheurs qui ont signé la charte et qui le souhaitent¹⁸². D'une part, les gestionnaires du Parc naturel marin ont créé une page dédiée sur leur site pour expliquer les objectifs et le contenu de la charte, tout en mettant en avant les portraits de deux patrons-pêcheurs¹⁸³. D'autre part, depuis plus d'un an, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise mettent en avant les pêcheurs partenaires sur son compte « Instagram »¹⁸⁴. Sous la forme d'une série de photos et de vidéos exclusives mises en avant dans une section spéciale¹⁸⁵, les gestionnaires présentent les moments vécus à bord des bateaux des pêcheurs partenaires, les ateliers et les événements de sensibilisation auxquels ils ont participé¹⁸⁶. Cette forme de publicité permet aux consommateurs d'identifier les pêcheurs qui ont adhéré à la charte, ce qui rend possible la valorisation des actions durables de ces

¹⁸⁰ G. GROLLEAU, N. MZOUGH, L. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 464.

¹⁸¹ G. J. MARTIN, *op. cit.*

¹⁸² Charte pêcheur partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁸³ Site web du Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/la-charte-pecheurs-partenaires>. Accès 06 avril 2024.

¹⁸⁴ Instagram est une application, un réseau social qui vise le partage des photos et vidéos.

¹⁸⁵ Il est possible de créer sur ce réseau social une section appelée « élément à l'une » qui reste fixe au début de la page de mode être plus rapidement localisée par les utilisateurs.

¹⁸⁶ Parc naturel marin d'Iroise. Élément à l'une, nommé « Pêcheurs partenaires ». Disponible [en ligne] https://www.instagram.com/pnm_iroise/. Accès 06 avril 2024.

partenaires. Cette démarche de valorisation médiatique est également prévue dans la charte « Guide Partenaire » pour les structures d'activités de loisir¹⁸⁷. Sur leur compte « Instagram », les gestionnaires mettent en avant, par exemple, la liste des guides ayant signé la charte et offrant une formation au permis bateau¹⁸⁸. Comme souligné dans le rapport de *PwC Global*, en moyenne, 35 % des consommateurs européens recherchent des informations sur les réseaux sociaux avant d'acheter un produit ou un service¹⁸⁹. Ce chiffre atteint même 44 % pour les consommateurs de moins de 25 ans¹⁹⁰ qui représentent l'avenir du commerce. C'est pourquoi la mise en valeur médiatique semble également cruciale pour les partenaires.

En plus de la valorisation des pêcheurs partenaires, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise ont également lancé une campagne sur leurs réseaux sociaux pour mettre en avant les ports partenaires. Bien que cela ne soit pas prévu parmi les engagements du parc lors de la signature de la Charte port partenaire, les gestionnaires ont lancé une série de publications en 2021 pour présenter les ports, les objectifs de la charte, les actions entreprises pour atteindre ces objectifs, ainsi que le travail de sensibilisation mené par les gestionnaires. Par exemple, en octobre 2021, le Parc naturel marin d'Iroise a publié un post sur le port du Conquet, le qualifiant de « l'un des principaux ports de pêche du Parc ». Cette publication met en avant les caractéristiques du port, sa flottille de pêche et sa réputation en matière de pêche au tourteau. Elle mentionne également que le Parc a formé les agents portuaires du Conquet et fournit un kit de matériel pour la lutte contre les pollutions accidentelles par les hydrocarbures. Le port du Conquet a même bénéficié d'une dépollution dans le cadre de la Charte port partenaires en juin 2021¹⁹¹. Ainsi, tout au long de l'année 2021, d'autres ports ont été mis en valeur sur le compte « Instagram » du parc¹⁹².

249. L'exemple du Parc naturel marin de Martinique. Un autre exemple de valorisation médiatique, qui ne découle pas d'une obligation prévue dans une charte par exemple, est celui

¹⁸⁷ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

¹⁸⁸ Parc naturel marin d'Iroise. Post. Guides partenaires. 11 juillet 2021. Disponible [en ligne] https://www.instagram.com/p/CQyJhVaoq5O/?img_index=1. Accès 06 avril 2024.

¹⁸⁹ PWC GLOBAL, *op. cit.*

¹⁹⁰ PWC GLOBAL, *Ibid.*

¹⁹¹ Parc naturel marin d'Iroise. Post. Port Partenaire. 12 octobre 2021. Disponible [en ligne] https://www.instagram.com/p/CU64u0BIXug/?img_index=1. Accès 06 avril 2024.

¹⁹² Parmi les ports partenaires, entre juillet et octobre 2021, les ports mis en valeur sur le compte « Instagram » du Parc naturel marin d'Iroise étaient notamment celui de Tréboul, du Rosmeur, de Camaret-sur-Mer et de l'Aber Ildut.

du Parc naturel marin de Martinique. Cette fois-ci, sur un autre réseau social, « Facebook », le parc met en avant les bonnes pratiques lors des sorties pour observer les cétacés en mer. Dans la publication, le parc martiniquais rappelle les règles en vigueur et précise que « *seuls les professionnels ayant suivi la formation dispensée par le Sanctuaire Agoa, signataires de la charte et disposant d'une autorisation délivrée par la Direction de la Mer peuvent s'approcher des cétacés jusqu'à 100 mètres* »¹⁹³. Ensuite, la publication présente une liste des professionnels formés et autorisés à effectuer ce type de sortie, permettant ainsi aux visiteurs de choisir en toute connaissance de cause les prestataires. Finalement bien que nous ne puissions pas mesurer précisément l'importance accordée par chaque acteur à la médiatisation, les tendances du marché suggèrent que le lien entre un service ou un produit et des actions de protection de l'environnement peut constituer un élément différenciateur et donc une plus-value des partenariats avec les gestionnaires des aires marines protégées.

Comme souligné par Madame M. BOIZARD, l'adhésion des acteurs à des chartes ou guides partenaires améliore l'image de l'entreprise auprès du public, cela pouvant conduire à des gains de productivité ou économique¹⁹⁴. L'autrice met aussi en avant que l'adhésion à ces instruments volontaires « *constitue un atout en terme de concurrence* »¹⁹⁵. De ce fait, d'une part, les différentes formes de valorisation des acteurs partenaires mises en œuvre par les gestionnaires des aires marines protégées semble renforcer l'établissement d'un instrument de bénéfice réciproque et tendent à inciter l'adhésion à la norme volontaire, notamment en matière d'activités de plaisance. D'autre part, la croissante nécessité de valoriser les partenaires pourrait limiter les actions des gestionnaires qui ne disposent pas des moyens humains ou techniques nécessaires pour réaliser cette valorisation médiatique. Force est de constater que cette recherche de partenariats mutuellement bénéfiques semble présenter là encore des défis en matière de gestion financière et de charge de travail pour les gestionnaires des aires marines protégées.

¹⁹³ Parc naturel marin de Martinique. Publication. #BonnesPratiques. 29 juillet 2021. Disponible [en ligne] <https://www.facebook.com/parc.naturel.marin.martinique>. Accès 06 avril 2024

¹⁹⁴ M. BOIZARD. Les codes de conduite privés : un instrument volontaire juridiquement efficace ? In : N. HERVE-FOURNEREAU, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008. p. 147-156.

¹⁹⁵ M. BOIZARD, *Ibid.*, p. 148.

§ 2 – LES LIMITES DES NORMES VOLONTAIRES DEVELOPPEES POUR UN NOMBRE RESTREINT D'ACTEURS

250. L'aspect individualisé des normes volontaires : une caractéristique du droit post-moderne. Les normes volontaires sont principalement élaborées pour atteindre des objectifs spécifiques dans des domaines particuliers, ce qui nécessite une forme de spécialisation de la part de ceux à qui la norme est destinée. Cette individualisation accrue des normes volontaires reflète la nature du droit post-moderne, qui est plus orienté vers l'individualisme, complexe et ouvert, comme le souligne le Professeur N. SADELEER¹⁹⁶. Cependant, il est notable que les normes volontaires élaborées par les gestionnaires des aires marines protégées pour réguler les activités de plaisance sont encore plus restreintes en termes de destinataires, puisque d'une part, elles sont spécifiquement conçues pour s'appliquer à des groupes particuliers en fonction des activités qu'ils exercent (I). D'autre part, elles supposent une sélection parmi les acteurs en fonction de leur niveau d'engagement envers les actions de conservation (II).

I – La sélection d'acteurs par les activités pratiquées

251. Annonce du plan. Comme nous l'avons également constaté dans le cas de la régulation étatique des activités en mer, le système de classification en fonction du type d'activité et du statut du pratiquant est aussi présent dans le contexte des normes volontaires. Avant même l'élaboration proprement dite des normes, dans le but d'atteindre les objectifs établis dans les plans de gestion, les gestionnaires des aires marines protégées semblent contraints de concentrer leurs actions sur des enjeux environnementaux spécifiques. Au cours de cette phase de réflexion, il semble tout à fait logique d'orienter ces actions en fonction des types d'activités pratiquées, particulièrement lorsque les gestionnaires souhaitent développer des instruments de régulation pour encadrer les activités de plaisance. Malgré la rationalité derrière cette approche de sélection, nous constatons qu'au sein des aires marines protégées au quotidien, il existe une prévalence d'instruments ciblant les activités professionnelles (A), au détriment des plaisanciers individuels (B).

¹⁹⁶ N. SADELEER. Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ? In : N. HERVE-FOURNEREAU, *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008. p. 45-52.

A – Une prédominance des activités professionnelles

252. La prédominance des chartes pour les activités professionnelles au sein des parcs naturels marins. Lorsque nous distinguons les deux types d'instruments volontaires les plus utilisés par les gestionnaires des aires marines protégées, à savoir les chartes et les guides de bonne conduite, nous constatons une prédominance des chartes dédiées aux acteurs professionnels. Nous rappelons que d'une part, les chartes prévoient des engagements précis pour les signataires, à la fois pour les acteurs et pour le parc. D'autre part, les guides de bonne conduite sont des instruments qui indiquent aux usagers quels comportements sont attendus et quelles règles existent, mais sans prévoir d'engagements visant à adapter le comportement des usagers. Ainsi, par exemple, parmi les instruments développés dans les huit¹⁹⁷ parcs naturels marins français, le taux de chartes dédiées aux acteurs professionnels était de 80%¹⁹⁸. Seul le Parc naturel marin du Golfe du Lion a élaboré une charte pour encadrer les concours de pêche de loisir¹⁹⁹, spécifiquement dédiée aux plaisanciers.

Alors, le Parc naturel marin d'Iroise a élaboré trois chartes dédiées aux acteurs professionnels développant leurs activités dans le périmètre du parc. La première est la charte dédiée aux pêcheurs partenaires, ciblant les patrons-pêcheurs travaillant dans les eaux du parc, mais ouverte également à tous les métiers entourant la pêche²⁰⁰. Le préambule de la charte met en avant qu'il s'agit d'un document évolutif, contenant des engagements allant au-delà de la réglementation en vigueur et détaillant le partenariat établi entre l'armateur et son équipage, le Parc naturel marin d'Iroise et le comité départemental des pêches maritimes et des élevages du Finistère²⁰¹. Cette charte dédiée aux métiers de la pêche professionnelle présente des engagements obligatoires pour les signataires ainsi que d'autres qui sont volontaires dans le but de favoriser les objectifs de pêche durable prévus par le plan de gestion du parc.

La deuxième charte élaborée par le Parc naturel marin d'Iroise cible les structures professionnelles proposant des activités de loisir encadrées, notamment les sports nautiques

¹⁹⁷ Information valable pour avril 2024.

¹⁹⁸ Le Parc naturel marin d'Iroise a développé trois autant que le Parc naturel marin du Golfe du Lion a un.

¹⁹⁹ Parc naturel marin du Golfe du Lion. Charte encadrant les concours de pêche de loisir. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029480f530cd?view=book&page=1>. Accès 30 mars 2024.

²⁰⁰ Charte pêcheur partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁰¹ Charte pêcheur partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise, p. 5. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

et les sorties en mer. Tout comme la charte précédente, la Charte Natura 2000 des bonnes pratiques établit des engagements généraux devant être respectés par tous les signataires, ainsi que des engagements plus spécifiques liés aux enjeux de conservation selon la zone de pratique et le type d'activité. Parmi les activités ciblées par la charte, on peut souligner la voile, le kayak, le paddle, le surf, le kite-surf, la planche à voile, ainsi que la pêche en mer ou à pied²⁰². En ce qui concerne les sorties en mer utilisant un support à moteur, comme les vedettes ou les semi-rigides, les engagements spécifiques proposés sont liés, par exemple, aux activités commerciales d'observation des mammifères marins et au respect des zones de nidification des oiseaux marins ou de leurs colonies²⁰³. La charte prévoit également des engagements pour les activités pratiquées sur les zones littorales, comme l'estran et les grottes en mer à marée, ainsi que pour les fonds marins, comme les herbiers de zostères. Compte tenu de la diversité des activités couvertes par la Charte Natura 2000 des bonnes pratiques, le texte permet à la structure de choisir les engagements les plus adaptés au type d'activité proposée. Cependant, elle reste destinée uniquement aux structures professionnelles.

La troisième charte développée par le Parc naturel marin d'Iroise est destinée aux ports situés dans le périmètre du parc, visant à accompagner les gestionnaires de ports et de zones de mouillage pour réduire l'impact des activités portuaires²⁰⁴. Bien que les ports éligibles puissent être des ports de plaisance ou de pêche, il s'agit d'activités portuaires professionnelles. Tout comme les deux autres chartes présentées, la Charte port partenaire présente des engagements obligatoires pour les gestionnaires de ports en fonction du type de port (continental ou insulaire), ainsi que des engagements volontaires, regroupés en sept thématiques : carénage, gestion des déchets, hydrocarbures, hygiène et sécurité, pédagogie et sensibilisation, dragage et maîtrise de l'énergie. À la différence des autres chartes, celle-ci prévoit également des engagements volontaires pour les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise, en fonction de la taille du port et de la réponse à l'appel à projet des gestionnaires de

²⁰² Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁰³ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁰⁴ Charte port partenaire du Parc naturel marin d'Iroise. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948c300e71ead4?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

ports²⁰⁵. En fin de compte, il apparaît qu'au sein du Parc naturel marin d'Iroise, les gestionnaires ont privilégié l'élaboration de chartes destinées aux acteurs professionnels qui présentent à la fois les plus grands enjeux de conservation, tels que la pêche et les activités portuaires, et les activités en développement croissant au fil des années, comme les sorties en mer impulsées par le tourisme local.

Un autre exemple de charte destinée aux professionnels se trouve au Parc naturel marin du Golfe du Lion. La charte destinée aux structures de kayak et de paddle prévoit des engagements obligatoires pour les signataires, répartis en quatre grandes thématiques²⁰⁶. En contrepartie le parc s'engage à reconnaître visuellement les structures signataires au moyen d'un socle commun²⁰⁷. La charte précise qu'il ne s'agit pas d'un label, mais plutôt d'une forme de reconnaissance des engagements envers des objectifs durables et respectueux des écosystèmes marins.

253. Les engagements volontaires des professionnels au sein des parcs nationaux. Bien que le système de régulation des activités diffère entre les parcs nationaux et les parcs naturels marins, nous constatons que les parcs nationaux ont également développé une stratégie pour engager les acteurs professionnels dans des démarches plus durables. Un exemple adopté par le Parc national de Calanques et le Parc national de Port-Cros a été le projet « Vignette Bateau Bleu ». Lancé en 2014 au Parc national de Port-Cros, ce projet expérimental de reconnaissance des bateaux respectueux de l'environnement ciblait les professionnels du nautisme. L'objectif était d'encourager ces professionnels, notamment les loueurs de bateaux, à s'investir dans des démarches plus durables. Parmi les critères pour obtenir la vignette, les bateaux devaient avoir un système de gestion des eaux noires, un système anti-rejet de carburant, une motorisation peu polluante et adopter de bonnes pratiques de navigation, comme l'utilisation de produits d'entretien écologiques²⁰⁸. Selon le rapport publié par le Parc national de Port-Cros, entre 2014

²⁰⁵ Charte port partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, p. 6. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948c300e71e4d4?view=book&page=1>. Accès 05 avril 2024.

²⁰⁶ Les thématiques sont : formation/sensibilisation du guide et de son personnel, sensibilisation des clients, contenu et communication durable et participation à la connaissance.

²⁰⁷ Charte Guide d'observation partenaires du Parc naturel marin du Golfe du Lion. Parc naturel marin du Golfe du Lion. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948cc7515f1ec4f?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁰⁸ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 06 avril 2024.

et 2016, « 25 professionnels, soit 218 bateaux, se sont engagés dans la démarche »²⁰⁹. Finalement, dans le cas du Parc national des Calanques, ce système d'identification des bateaux propres semble avoir évolué vers une liste des prestataires agréés pour la location de bateaux à moteur en cœur de Parc national des Calanques, publiée en 2022²¹⁰.

Depuis 2014, le Parc national des Calanques a également mis en place une charte dédiée spécialement « *aux pratiquants de la plongée en scaphandre exerçant dans les espaces marins du Parc national des Calanques (cœur et aire maritime adjacente), qu'ils appartiennent à des structures commerciales ou associatives* »²¹¹. Elle présente dix engagements qui vont de ne pas déranger les animaux marins à signaler tout désordre environnemental. De plus, les signataires doivent transmettre leurs données de fréquentation au parc, qui à son tour s'engage à mettre à la disponibilité des signataires les outils nécessaires pour réaliser ce recueil de données qui seront valorisées par la suite de manière strictement anonyme²¹². Bien qu'il s'agisse d'un instrument volontaire, la charte prévoit qu'en cas de manquement grave ou réitéré aux engagements pris constatés par les gestionnaires, le parc se réserve le droit de mettre fin à l'adhésion des signataires²¹³.

Somme toute, ces actions d'identification des acteurs professionnels engagés dans des démarches plus durables, proposées par les gestionnaires des aires marines protégées, semblent prédominer en terme de choix des instruments volontaires qui prévoient des engagements précis. D'une part, elles sont héritées d'un système de régulation fondé sur la sectorisation des espaces marins, influencé par l'importance des activités économiques développées par ces professionnels. D'autre part, elles limitent les destinataires de la norme,

²⁰⁹ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016, p. 2. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 06 avril 2024.

²¹⁰ Parc national des Calanques. Liste des prestataires agréés pour la location de bateaux à moteur en cœur de Parc national, 2022. Disponibles [en ligne] https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/pncal_-_liste_bateaux_a_moteur_0.pdf. Accès 06 avril 2024.

²¹¹ Article 1er de la charte de la plongée sous-marine en scaphandre dans les eaux du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/charte-plongee-parc-national-calanques-marseille-cassis-la-ciotat.pdf>. Accès 06 avril 2024.

²¹² Article 12 de la charte de la plongée sous-marine en scaphandre dans les eaux du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/charte-plongee-parc-national-calanques-marseille-cassis-la-ciotat.pdf>. Accès 06 avril 2024.

²¹³ Article 15 de la charte de la plongée sous-marine en scaphandre dans les eaux du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/charte-plongee-parc-national-calanques-marseille-cassis-la-ciotat.pdf>. Accès 06 avril 2024.

excluant ainsi une grande partie des usagers des espaces marins qui ne sont pas des professionnels.

B – Le faible pourcentage des normes volontaires dédiées aux plaisanciers individuels

254. Les guides de bonne conduite au sein des parcs naturels marins. Parmi les huit parcs naturels marins, cinq²¹⁴ ont développé au moins un guide de bonne conduite destiné aux activités de loisir non professionnelles. Il s'agit de documents de sensibilisation non contraignants qui rappellent les règles en vigueur tout en proposant des comportements plus durables. Ces documents reposent sur une logique de conscientisation environnementale, de telle sorte que le respect des consignes proposées par les guides des bonnes conduites dépend de la compréhension des enjeux environnementaux par les usagers, les incitant ainsi à adopter des actions plus respectueuses des écosystèmes marins. Par exemple, le « Guide du pêcheur de loisir responsable » développé par le Parc naturel marin du Golfe du Lion vise à informer sur la réglementation en vigueur et les bonnes pratiques lors des sorties de pêche, mettant notamment l'accent sur les tailles minimales de capture des poissons et la pêche aux oursins comestibles. Pour sensibiliser davantage les pêcheurs de loisir, les gestionnaires du parc ont rendu le guide disponible en ligne, ainsi qu'en version papier, distribué dans différents points le long de la côte lyonnaise et en collaboration avec l'association LABELBLEU.²¹⁵ Le Parc naturel marin lyonnais a aussi développé un guide de bonne conduite pour orienter les plaisanciers vers une navigation respectueuse des écosystèmes marins. La « Guide d'observation des espèces »²¹⁶ propose des actions pour observer les espèces existantes au sein du parc lors des sorties en kayak ou en paddle le long de la côte rocheuse ou sableuse. Ce guide complète la charte « Guide d'observation partenaires du Parc naturel marin du Golfe du Lion »²¹⁷, et sert d'outil de sensibilisation des usagers aux enjeux du parc sans les engager directement.

²¹⁴ Sont-ils : Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, Parc naturel marin du Golf de Lyon, Parc naturel marin Estuaires Picards mer d'Opale, Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate et Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis.

²¹⁵ Site web du Parc naturel marin du Golfe du Lion, disponible [en ligne] <https://parc-marin-golfe-lion.fr/documentation/guide-du-pecheur-de-loisir-responsable>. Accès 01 avril 2024.

²¹⁶ « Guide d'observation des espèces ». Parc naturel marin du Golfe du Lion. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029484046a630d540?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²¹⁷ Voir paragraphe 297. Charte « Guide d'observation des espèces ». Parc naturel marin du Golfe du Lion. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029484046a630d540?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

Un autre exemple de guide de bonne conduite destiné aux plaisanciers individuels a été développé par le Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis. Les gestionnaires ont créé un flyer proposant des conseils pour une pêche de loisir en mer durable, informant sur la réglementation en vigueur et énumérant des actions pour respecter l'environnement marin pendant la pratique, notamment l'utilisation d'un pilotage écoresponsable pour limiter la consommation de carburant et réduire les perturbations sonores, ainsi que la réalisation du carénage du bateau dans des lieux appropriés²¹⁸. Dans le même esprit, le Parc naturel marin du Bassin d'Arcachon, le Parc naturel marin des Estuaires Picards mer d'Opale, et le Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate ont également créé des guides des bonnes pratiques pour la pêche de loisir dans leurs périmètres respectifs²¹⁹. Il est à noter que la majorité de ces guides de bonnes conduites développés par les parcs naturels marins sont axés sur la pêche de loisir, avec deux d'entre eux visant à sensibiliser les usagers aux bonnes pratiques lors de l'observation des animaux en mer²²⁰. Cependant, aucun guide destiné à la navigation ou à la plongée n'a été identifié. Dans l'ensemble, ces instruments volontaires ciblent un public moins large que ceux destinés aux professionnels, soulignant ainsi la priorité accordée aux activités de pêche au sein des aires marines protégées.

255. L'exemple des guides de bonnes conduites du Parc national des Calanques. Le Parc national des Calanques, tout comme les parcs naturels marins, a élaboré un guide de bonnes pratiques pour la pêche de loisir, que ce soit en mer ou à pied. Ce document, en plus de présenter la réglementation en vigueur, met en avant les espèces locales, les tailles minimales de capture ainsi que celles qui doivent être marquées et comment procéder. De plus, ce guide met l'accent sur les bonnes pratiques telles que l'utilisation d'une technique d'ancrage écologique préservant les fonds marins. Le Parc national des Calanques a également

²¹⁸ Flyer pêche de loisir. Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-gironde-pertuis.fr/documentation/flyer-peche-de-loisir>. Accès 06 avril 2024.

²¹⁹ Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948613a8ec66f1d?view=book&page=2>. Accès 06 avril 2024. Dépliant "pêche de loisir durable". Parc naturel marin Estuaires Picards mer d'Opale. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d2d929d307d8?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024. Guide du pêcheur de loisir : pêchez dans les règles et responsable. Parc naturel marin du cap Corse et de l'Agriate. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-cap-corse-agriate.fr/documentation/guide-du-pecheur-de-loisir-pechez-dans-les-regles-et-responsable>. Accès 06 avril 2014.

²²⁰ En plus du « Guide d'observation des espèces » du Parc naturel marin du Golf de Lyon, le Parc naturel marin d'Estuaire Picards et mer d'Opale a développé un guide d'observation de phoques, disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029486faa31b4761b?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2014.

créé la charte sur la plongée mentionnée précédemment²²¹, qui peut être adoptée par les plongeurs individuels. Cependant, ces documents semblent jouer un rôle moins central dans les actions des gestionnaires en matière de régulation des activités de plaisance. Il est difficile de ne pas remarquer le manque d'instruments volontaires destinés à la navigation, que ce soit sur des supports à moteur ou à voile. Cela renforce l'idée que les instruments de normes volontaires sont élaborés pour un nombre restreint d'acteurs, ce qui soulève également la question de savoir s'ils sont créés en fonction du degré d'engagement de ces acteurs.

II – La sélection par degré d'engagement des acteurs

256. Annonce du plan. Lorsque les gestionnaires des aires marines protégées choisissent un groupe d'acteurs pour développer un partenariat fondé sur un instrument volontaire, nous observons une tendance à cibler en priorité les activités les plus sensibles à l'environnement, notamment la pêche et les activités de tourisme en mer. Cependant, lors de la signature de ces instruments, nous constatons que les acteurs qui ont déjà une conscience environnementale plus développée ont tendance à s'engager de manière plus stricte. Ainsi, d'une part, nous vérifions la mise en place de codes de bonne conduite qui proposent des comportements à adopter, en particulier pour les activités où l'engagement des acteurs est plus faible (A). D'autre part, nous constatons le renforcement de l'engagement des acteurs déjà sensibilisés par le biais des chartes d'engagement volontaire (B).

A – La priorisation donnée à l'élaboration des codes de bonne conduite

257. Le degré d'engagement des pêcheurs de loisir à travers la prédominance des codes de bonne conduite. Madame COSQUER *et al.* ont souligné que la plupart des plaisanciers ne sont pas identifiés par les gestionnaires des aires marines protégées, car ils ne font pas toujours partie d'associations ou de fédérations sportives²²². En raison de cette difficulté d'identification, les auteurs, ainsi que Monsieur J.-P. MOUNET²²³, ont mis en évidence les obstacles liés au manque de compréhension des pratiques et des raisons qui

²²¹ Charte de la plongée sous-marine en scaphandre dans les eaux du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/charte-plongee-parc-national-calanques-marseille-cassis-la-ciotat.pdf>. Accès 06 avril 2024.

²²² A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD. Recreation user knowledge, support and engagement in French MPA : Are there reverse side-effects of the French soft regulation and management approach? *Marine Policy*. 2019, p. 108-117.

²²³ J.-P. MOUNET. La gestion environnementale des sports de nature : entre laisser-faire, autorité et concertation. *Développement durable et territoires*, Varia, 2007.

motivent les plaisanciers à agir de telle ou telle manière²²⁴. Cette problématique est également perceptible lors de l'analyse des instruments volontaires destinés aux pêcheurs de loisir. Comme l'a souligné Madame A. COSQUER *et al.*, ces acteurs semblent moins enclins à accepter un encadrement de leurs activités de plaisance au sein des aires marines protégées et à s'engager dans la gestion locale²²⁵. Par conséquent, ils semblent également moins disposés à participer à des actions plus durables, telles que celles proposées par les chartes des parcs naturels marins. C'est dans ce contexte que nous observons la prédominance des guides de bonnes conduites développés par les gestionnaires des parcs naturels marins destinés aux pêcheurs de loisir. Parmi les différents instruments mis en œuvre par les gestionnaires des parcs naturels marins, nous avons constaté que seuls les guides des bonnes conduites ciblent ce type d'activité. En fait, tous les parcs naturels marins qui ont développé au moins un guide de bonne conduite l'ont destiné aux pêcheurs de loisir²²⁶, alors que nous n'avons pas identifié une seule charte²²⁷. Il est notable que parmi les personnes interrogées lors de nos missions de terrain²²⁸, seulement 10% de celles qui ont affirmé pratiquer la pêche de loisir au Parc naturel marin d'Iroise ont souligné qu'une régulation plus restrictive des activités nautiques ne serait pas un obstacle à la visite du parc. En outre, 60% d'entre eux estiment que les règles en place ne sont pas adaptées à la conservation de l'environnement. En comparaison, dans le Parc national de Port-Cros, moins de la moitié de ceux qui ont déclaré pratiquer la pêche de loisir estiment qu'une régulation plus stricte de ces activités pourrait constituer un obstacle à la visite du parc, mais plus de la moitié affirme que les règles ne sont pas bien adaptées à la conservation de l'environnement. Ces plaisanciers font valoir leur faible tendance à s'engager à des actions de conservation. Ce constat semble corroboré par les résultats présentés par Madame A. COSQUER *et al.*, tout en mettant en évidence le choix des gestionnaires de favoriser un instrument moins engageant pour les pêcheurs de loisir. Il s'agit ainsi d'une forme de sélection en fonction du degré d'engagement estimé par les gestionnaires.

²²⁴ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit*

²²⁵ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *Ibid.*, p. 112.

²²⁶ Parmi les huit parcs naturels marins, cinq ont développé un guide de bonne conduite pour la pêche de loisir, sont-ils les Parcs Naturels Marins du Bassin d'Arcachon, de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis, du Golfe du Lion, des Estuaires Picards mer d'Opale, du cap Corse et de l'Agriate.

²²⁷ Le Parc naturel marin du Golfe du Lion a développé une charte pour encadrer les concours de pêche de loisir, mais pas la pratique en soi. De ce fait, les plaisanciers ne sont pas engagés à des pratiques plus respectueuses, mais s'ils souhaitent, le parc a mis en place un guide de bonne conduite.

²²⁸ Questionnaire réalisé entre le 30 juillet et le 30 août 2021. Les résultats du questionnaire sont disponibles sous forme de graphiques dans l'Annexe 3.

258. Le degré d'engagement des plaisanciers dans les parcs nationaux à travers la prédominance des codes de bonne conduite. Comme dans les parcs naturels marins, les parcs nationaux sont confrontés à des usagers moins engagés dans la conservation des écosystèmes marins. Le cas de la navigation de plaisance s'avère être un autre exemple de la sélection d'acteurs en raison du degré d'engagement. Tel que démontré par Madame A. COSQUER *et al.*, les plaisanciers qui font de la voile et de la navigation avec un bateau à moteur sont les moins susceptibles d'accepter une régulation plus stricte des activités des plaisances dans les aires marines protégées françaises²²⁹. Ainsi, les parcs nationaux présentent aussi une tendance à privilégier les instruments volontaires moins engageants pour compléter la régulation des activités en mer, comme le projet « Vignette Bateau Bleu » du Parc national de Port-Cros. Toutefois, comme évoqué précédemment ces documents ciblent essentiellement les professionnels de la plaisance et non les plaisanciers individuels. D'ailleurs, ce calibrage peut s'expliquer par l'intérêt économique des professionnels à répondre aux demandes du marché de services et d'expériences plus durables²³⁰. Les seules consignes données aux plaisanciers individuels sont listées directement sur le site internet des parcs, mais ne font pas l'objet d'un guide précis ou d'une charte. Par exemple, le Parc national des Calanques sur son site internet a mis en lumière une multitude de bonnes pratiques à travers des *landing pages*²³¹ et des onglets précis, permettant une recherche précise et un rappel de ces bonnes pratiques pour les activités de plaisances pratiquées au sein du Parc²³².

Les résultats des questionnaires menés pendant les missions de terrains font écho aux résultats des travaux de Madame A. COSQUER *et al.* sur le soutien et engagement des plaisanciers dans les aires marines protégées françaises²³³ en ce que concerne la faible tendance d'engagement de ceux qui pratiquent la navigation et la pêche de loisir. Cela semble se répercuter sur le choix des gestionnaires lors de l'élaboration d'un instrument volontaire, car ils préfèrent mettre en place des guides de bonnes conduites ou des simples consignes à la place de développer un projet de partenariat ou une charte plus détaillée.

²²⁹ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*, p. 113.

²³⁰ Global annual marketing report 2022. Disponible [en ligne] <https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/07/2022-Nielsen-Annual-Marketing-Report.pdf>. Accès 06 avril 2024.

²³¹ Une page de destination, également appelée *landing page* en anglais, est une page web généralement conçue dans le cadre d'une stratégie marketing pour inciter les visiteurs à entreprendre une action spécifique.

²³² Site web officiel du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/plaisance-naviguer-dans-les-calanques-de-marseille-cassis-la-ciotat>. Accès 06 avril 2024.

²³³ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*

B – Le renforcement de l’engagement par les chartes d’adhésion volontaire

259. L’exemple de la plongée dans les aires marines protégées. Parmi les activités de plaisance sur lesquelles nous nous focalisons dans cette étude, l’activité de plongée semble avoir la plus forte tendance à engager les acteurs dans des démarches plus durables. Cela a été aussi vérifié dans les travaux de Madame A. COSQUER *et. al.*, dont plus de 25% des plongeurs se disent favorables à s’engager dans la gestion locale de l’aires marine protégée d’autant plus que la moitié des navigateurs à la voile ou au moteur se disent défavorables²³⁴. D’ailleurs, parmi les usagers interrogés pendant les missions de terrain au Parc national de Port-Cros, plus de 75% de ceux qui affirment pratiquer la plongée pensaient qu’une régulation plus contraignante des activités de plaisance ne serait pas un obstacle pour visiter le parc²³⁵. De plus, lors de nos analyses des cartes mentales développées pendant les interviews avec les acteurs socio-économiques du parc national, nous avons constaté que « *l’activité de plaisance professionnelle semble être privilégiée par les actions liées aux partenariats, tels que les guides partenaires du PNPC et l’aménagement des espaces maritimes, ainsi que par l’efficacité de la régulation des activités en mer. Cette situation peut être justifiée par l’évolution de la participation des acteurs économiques, tels que les clubs de plongée, dans les instances de prise de décision du parc* »²³⁶. Cette différence entre l’engagement des plongeurs et celui des autres plaisanciers se reflète dans les chartes élaborées par les gestionnaires des aires marines protégées avec les clubs de plongées. Nous citerons par exemple la charte de plongée développée par le Parc national des Calanques²³⁷ et la charte des plongeurs du Parc national de Port-Cros qui a évolué vers une régulation plus contraignante, créant ainsi le Carnet de Plongée en Ligne du parc²³⁸.

260. Un exemple de renforcement de l’engagement des plaisanciers professionnels dans les aires marines protégées. Nous avons observé au cours de ce chapitre que la majorité des instruments basés sur une approche volontaire sont dédiés à l’activité de pêche

²³⁴ A. COSQUER, M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD, *op. cit.*, p. 112.

²³⁵ Questionnaire réalisé entre le 30 juillet et le 30 août 2021. Les résultats du questionnaire sont disponibles sous forme de graphiques dans l’Annexe 3.

²³⁶ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l’analyse des métriques de la carte générale des acteurs du Parc national de Port-Cros.

²³⁷ Charte de la plongée sous-marine en scaphandre dans les eaux du Parc national des Calanques. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/atoms/files/charte-plongee-parc-national-calanques-marseille-cassis-la-ciotat.pdf>. Accès 05 septembre 2023.

²³⁸ Site internet officiel du Carnet de Plongée en Ligne du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] https://capel.portcros-parcnational.fr/?_gl=1*4qdp6z*_ga_W6TJFYNR51*MTY5MzkxMDY0MC4xLjEuMTY5MzkxMDY1OS4wLjAuMA..&_ga=2.157637113.237445360.1693910640-1244103449.1693910640. Accès 05 septembre 2023.

professionnelle. Cela est, d'une part, dû à la crainte d'une régulation plus contraignante ou même de l'interdiction de l'activité au sein des aires marines protégées. D'autre part, elle est également due à la perception favorable du partenariat en matière de bénéfices, spécialement économiques²³⁹. Ainsi, la prédisposition des acteurs de la pêche professionnelle à s'engager à travers des normes volontaires semble plus forte que dans le cas d'autres activités de plaisance. Bien que la pêche professionnelle n'intègre pas les activités de plaisance et sont régies par un cadre juridique propre, nous constatons que lors de l'élaboration des normes volontaires, cette activité paraît prioritaire pour les gestionnaires des aires marines protégées. Cela est visible à partir de la charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise²⁴⁰ et la charte de partenaire de la pêche professionnelle dans les eaux du cœur marin du Parc national de Port-Cros²⁴¹.

Le cas des activités de plaisance professionnelle semble également reposer sur cette optique de vouloir faire valoir les instruments volontaires pour éviter des réglementations plus contraignantes, mais aussi en raison des bénéfices dégagés des partenariats. Les acteurs qui proposent des activités comme les sorties en mer, le kayak ou le paddle dans un but professionnel ont tout intérêt à maintenir une bonne conservation des écosystèmes marins pour continuer leurs activités. Bien que leur degré d'engagement ne soit pas essentiellement lié à une conscience environnementale, il se montre renforcé par le développement des chartes, telle que celle du Parc naturel marin du Golfe du Lion²⁴² et celle du Parc naturel marin d'Iroise²⁴³. Finalement, le développement de ces chartes par les gestionnaires semble suivre les conseils des chercheurs sur l'importance de relier les préférences en matière d'expérience des plaisanciers et les avantages qui en découlent de l'existence d'une aire marine protégée pour les pratiques²⁴⁴.

²³⁹ Voir paragraphe 287 et suivants.

²⁴⁰Charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise 2021 – 2025. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/la-charte-pecheurs-partenaires>.

²⁴¹ Charte de partenaire de la pêche professionnelle dans les eaux du cœur marin du Parc national de Port-Cros. Parc national de Port-Cros, 2021. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/port-cros_charte_peche_pro_2021.pdf. Accès 06 avril 2024.

²⁴² Charte Guide d'observation partenaires du Parc naturel marin du Golfe du Lion. Parc naturel marin du Golfe du Lion. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948cc7515f1ec4f?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁴³ Charte guide partenaire : Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483d1e389c0576?view=book&page=1>. Accès 06 avril 2024.

²⁴⁴ N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT, A. COSQUER, T. MICHOT, N. BERNARD. Outdoor recreation in French Coastal and Marine Protected Areas. Exploring recreation experience preference as a way for building conservation support. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*. 2021. ; R. E. MANNING. *Frameworks for defining and managing the wilderness experience*. USDA Forest Service

261. Conclusion du chapitre. Lorsque les gestionnaires des aires marines protégées recourent aux normes volontaires pour compléter la régulation juridique des activités en mer, spécialement dans le cas des activités de plaisance, ils semblent être confrontés à des limites en matière de formulation de normes volontaires, peu ou sans contraintes. D'une part, elles sont fondées sur une logique « gagnant-gagnant » qui implique que les gestionnaires doivent mettre en avant des bénéfices économiques ou médiatiques favorisant l'adhésion des acteurs. D'autre part, elles sont élaborées pour inciter les usagers à aller d'une simple sensibilisation aux enjeux environnementaux à une véritable conscientisation, de laquelle devrait découler un changement de comportement. Toutefois, ces démarches demeurent limitées à un nombre restreint d'acteurs et ne permettent pas aux gestionnaires de réguler une grande partie des activités de plaisance, surtout dans le cas des plaisanciers individuels.

262. Conclusion du titre 2. Le recours aux normes volontaires pour compléter les règles juridiques s'avère une option intéressante, car il s'agit, en théorie, de normes bénéficiant d'une acceptation sociale plus élevée. Cela découle du fait qu'elles sont élaborées en collaboration directe avec les destinataires ou qu'ils y adhèrent volontairement. Néanmoins, ce type de norme exige un travail substantiel de communication pour passer de la sensibilisation à la conscientisation environnementale des usagers afin d'atteindre leurs objectifs. De plus, les compétences en matière de réglementation des gestionnaires des aires marines protégées ne permettent pas toujours d'engager tous les groupes d'usagers. Par ailleurs, pour encourager l'adhésion aux normes, nous observons la mise en place de partenariats. Ces partenariats reposent sur une logique de bénéfices mutuels, ce qui nécessite une valorisation importante des partenaires par les gestionnaires. Cependant, actuellement, les groupes d'utilisateurs privilégiés par les gestionnaires des aires marines protégées demeurent en nombre très limités. En fin de compte, il est important de noter que les normes volontaires ne permettent pas de réguler la fréquentation de plaisance en soi, mais seulement d'adapter certains comportements d'un nombre restreint d'usagers.

Proceedings RMRS-P-66, 2012. ; D. WEBER, D. ANDERSON. Contact with Nature : Recreation experience preferences in Australian parks. *Annals of Leisure Research*. 2010, p. 46–69. ; D. H. ANDERSON, R. NICKERSON, T. V. STEIN, M. A. LEE. Planning to provide community and visitor benefits from public lands. In : W. Gartner, D. Lime. *Trends in outdoor recreation, leisure and tourism*. CABI Publishing, 2000.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

263. Au terme de cette première partie, nous constatons que telle que prévue actuellement par le droit de l'environnement, la régulation des activités de plaisance se développe en recourant à un droit dur, mais également à un droit souple. Nous avons commencé par voir les spécificités des espaces marins, mettant en évidence que la régulation des activités en mer au sein des aires marines protégées est influencée à la fois par une tradition de régulation sectorielle et par une extension du modèle de conservation des espaces terrestres vers le milieu marin. Ensuite nous avons observé que la mobilisation des procédures de participation du public est moins courante que celle souhaitée par les citoyens, ce qui affecte la perception des usagers à l'égard des normes appliquées dans ces espaces protégés, ainsi que l'image véhiculée des autorités compétentes. Ces éléments nous ont permis d'identifier deux limites majeures qui influencent la régulation de la fréquentation de plaisance : les limites liées aux compétences des autorités et celles liées à l'acceptabilité sociale de la norme.

D'une part, les compétences restreintes du préfet maritime en matière de protection de l'environnement marin limitent sa capacité à exercer des pouvoirs de police administrative pour réguler cette fréquentation. De plus, sur le plan de l'acceptabilité sociale, nous avons observé une faible adhésion des acteurs locaux à ces pouvoirs de police administrative. D'autre part, les gestionnaires des aires marines protégées sont limités par le manque de compétences en matière de police administrative, ce qui les oblige à solliciter l'intervention du préfet maritime. Toutefois, dans l'ensemble, les acteurs locaux semblent accorder une plus grande autorité aux gestionnaires des aires marines protégées en matière de régulation. Malgré cette perception des acteurs locaux, en pratique, les gestionnaires des aires marines protégées se tournent vers des approches volontaires pour compléter la régulation existante au sein de ces espaces protégés.

Précisément sur ces approches, nous avons observé que les gestionnaires ont tendance à cibler certains groupes d'acteurs. Bien que ce type de régulation ait été développée dans l'optique de susciter une acceptation sociale plus forte de la norme, nous avons cependant identifié certaines limites. Tout d'abord, ces normes sont fondées sur une approche de sensibilisation environnementale, exigeant ainsi un important travail de communication pour informer les usagers de leur existence, tout en cherchant à les amener vers une prise de conscience environnementale plus profonde. Elles s'appuient également sur des partenariats,

qui exigent une valorisation importante de la part des gestionnaires, ce qui demande des moyens financiers et humains pour se développer.

Ensuite, nous avons constaté que ces instruments de régulation volontaire ciblent un nombre restreint d'acteurs. Cette sélection semble résider, d'une part, dans le manque de ressources financières et humaines des gestionnaires des aires marines protégées pour élargir le dialogue avec d'autres acteurs et renforcer ainsi la participation des acteurs locaux autour de ces espaces protégés. D'autre part, elle entraîne parfois un sentiment d'exclusion chez certains destinataires de normes qui ne sont pas sollicités, ce qui peut susciter non seulement le rejet des normes elles-mêmes, mais aussi le rejet et la défiance de l'autorité des gestionnaires des aires marines protégées à l'origine de ces normes.

Enfin, il est important de noter que la régulation de la fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées est étroitement liée au type de gouvernance mis en place dans ces espaces. Bien que la législation prévoie des mécanismes de participation sociétale, il ressort de notre démarche de terrain que la majorité des acteurs semble percevoir un modèle décisionnel descendant. Les décisions sont généralement prises par des acteurs situés à un niveau administratif plus élevé, souvent après consultation des personnes perçues comme des experts ou des techniciens, sans parfois prendre en considération l'avis des acteurs locaux. Cette hiérarchie dans la prise de décision, associée à la participation d'acteurs externes aux aires marines protégées, tels que les « experts », est la caractéristique la plus marquée perçue par les acteurs locaux. De plus, cette distance entre les usagers et les décideurs semble être renforcée par une communication inadaptée, ce qui entrave l'accès à l'information, notamment sur les normes et les procédures de participation mises en place. En fin de compte, nous avons constaté que l'aspiration à instaurer un modèle de gestion plus proche des acteurs locaux, en évitant une centralisation excessive, semble compromis par cet écart entre les usagers des aires marines protégées et les autorités compétentes en matière de régulation des activités en mer, ce qui impacte également les possibilités de régulation de la fréquentation de plaisance.

Dans ce contexte, il semblerait utile d'envisager des voies alternatives de participation inclusive des acteurs et de gouvernance au sein des aires marines protégées pour surmonter les limites observées jusqu'à présent dans la régulation de la fréquentation de plaisance. Cela implique d'explorer de nouveaux outils juridiques pour apprécier ce que nous appellerons à partir d'ici une gouvernance renouvelée.

Seconde partie

UNE APPROCHE RENOUVELEE DE LA GOUVERNANCE, COMME OUTIL POUR SURMONTER LES LIMITES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

264. Réflexions sur la gouvernance et la régulation de plaisance dans les aires marines protégées. La régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées implique une dimension participative des acteurs dans l'élaboration des normes, et une acceptabilité de ces dernières. Cette dynamique semble découler de l'importance de faire évoluer les processus de construction des normes, mettant ainsi plus l'accent sur l'information et la participation citoyenne¹. Par conséquent, ces nouveaux processus demandent des changements dans les relations entre l'État et les acteurs locaux, acteurs privés ou simples citoyens. La régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées nous conduit à réfléchir sur la gouvernance elle-même, ce que nous avons d'ores et déjà constaté dans la première partie. Jusqu'à présent, ce que nous avons abordé de la notion de « gouvernance » ne nous a pas permis d'affirmer qu'elle peut-être un outil à mobiliser pour améliorer le processus décisionnel en matière de droit de l'environnement. Doit-on élever ce constat au titre d'une généralité, ou bien questionner la notion elle-même et son utilisation à notre cas d'espèce ? Dans ce cadre, comment devrions-nous aborder cette gouvernance à l'ère post-moderne des aires marines protégées² ? En explorant plus avant cet outil conceptuel, on peut observer qu'il rend possible une meilleure prise de décision en la fondant sur la négociation (Titre 1). Cette négociation nous conduit à élargir la focale des instruments mobilisables pour soutenir l'inclusion des acteurs et la gouvernance locale des aires marines protégées. Aussi, nous souhaitons mettre à l'épreuve l'hypothèse de l'adaptation d'un nouvel outil juridique qui intégrerait une gouvernance négociée en droit de l'environnement et qui pourrait permettre une régulation plus inclusive et potentiellement plus effective de la fréquentation de plaisance : l'instrument brésilien le « terme d'ajustement de conduite » (Titre 2).

¹ P. LASCOUMES, P. Le GALES. Introduction. In : P. LASCOUMES, P. Le GALES. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presse de Sciences Po, 2004, p. 11-46.

² C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » : Des mots forts du droit de l'environnement entre convergences et divergences conceptuelles et méthodologiques. In : R. B. MATHOLUTI, A. POMADE. *Vulnérabilité(s) environnementale(s)*. Paris : L'Harmattan. 2023, p. 97-120.

Titre 1 : La gouvernance, outil conceptuel pour améliorer la prise de décision et sa mise en œuvre en droit de l'environnement

Titre 2 : Le terme d'ajustement de conduite, potentiel instrument pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées

TITRE I

LA GOUVERNANCE, OUTIL CONCEPTUEL POUR AMELIORER LA PRISE DE DECISION ET SA MISE EN ŒUVRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

265. Propos introductifs. Le terme « gouvernance » apparaît au sein de plusieurs disciplines, comme l'économie, l'administration, les sciences politiques, et le droit. Ce terme imprécis et polysémique³, est parfois utilisé comme synonyme d'administrer, gouverner, réguler, gérer, voire manager⁴. Bien que la gouvernance soit devenue un terme générique, elle est bien plus complexe qu'il n'y paraît à première vue⁵. D'ailleurs, comme suggéré par le Professeur P. Le GALES, lorsque « *la gouvernance ne constitue pas un concept ancré dans une théorie ni, a fortiori, une théorie. Elle [...] permet de formuler des questions plus que d'apporter des réponses* »⁶. De ce fait, nous pouvons la considérer sous différents angles en utilisant des pronoms interrogatifs : gouvernance « de qui » ? gouvernance « de quoi » ? gouvernance « par qui » ? gouvernance « comment » ? Selon la perspective de chaque discipline, l'approche et l'analyse varient. Par exemple, d'après le Professeur V. SIMOULIN, « *les économistes emploient [...] ce terme pour désigner une forme de coordination qui limite les coûts de transaction. Les politistes et sociologues cherchent à désigner un mode de gestion de l'ingouvernabilité* »⁷. Au regard des différents sens attribués à la gouvernance et afin de mieux comprendre l'utilisation de ces conceptions et d'enrichir notre compréhension, nous commencerons par en explorer les différentes approches (Chapitre 1). Cependant, la complexité de la gouvernance nous incite également à nous interroger sur ses « marques »⁸,

³ V. SIMOULIN. La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 3-25.

⁴C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » : Des mots forts du droit de l'environnement entre convergences et divergences conceptuelles et méthodologiques. In : R. B. MATHOLUTI, A. POMADE. *Vulnérabilité(s) environnementale(s)*. Paris : L'Harmattan. 2023, p. 97-120. ; P. Le GALES. Gouvernance. In : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO, 2019, p. 297-305. ; D. LORRAIN. Administrer, gouverner, réguler, *Annales de la recherche urbaine*, décembre 1998, n°80-81, p. 85-92.

⁵ C. FABREGOULE. Du mot au dogme, l'étrange destin de la gouvernance. In. C. FABREGOULE, J.-J. MENURET. *Évolution du vocabulaire du droit*. Paris : LexisNexis, 2021, 159-173.

⁶ P. Le GALES. Gouvernance. In : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO, 2019, 299.

⁷ V. SIMOULIN, *op. cit.*, p. 4.

⁸ Pour reprendre l'expression utilisée par le Professeur J. CAILLOSSE in Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance ». In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 29-67.

c'est-à-dire sur les conséquences que la gouvernance peut laisser en matière juridique, notamment sur les procédures de participation des citoyens en droit de l'environnement, qui constitue un point central dans notre étude sur la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Ainsi nous nous autoriserons à envisager une possible relecture des procédures de participation du public au prisme de la gouvernance négociée afin de vérifier ses implications au sein des aires marines protégées (Chapitre 2).

Chapitre 1 : L'utilisation d'une pluralité de conceptions de la gouvernance

Chapitre 2 : La relecture des procédures de participation du public au prisme d'une gouvernance négociée

Chapitre 1

L'UTILISATION D'UNE PLURALITE DE CONCEPTIONS DE LA GOUVERNANCE

266. La gouvernance, un terme historiquement polysémique. L'interprétation des mots fait partie intégrante de la communication humaine, notamment dans le domaine des études juridiques¹. Les mots en droit expriment volontairement un sens. Bien que leur signification n'ait « *pas de valeur absolue* » et varie « *selon le contexte* »², le choix des mots demeure crucial en droit. Le mot gouvernance n'échappe pas à cette règle. Depuis ses premières apparitions dans l'Antiquité, ce mot historiquement polysémique³ a fait l'objet de plusieurs réinterprétations. Possiblement dérivé du mot grec « *kubernân* », la gouvernance était associée au monde de la mer, en référence à l'appareil permettant de diriger un navire, le gouvernail⁴. Par la suite, le philosophe grec Platon aurait employé le terme gouvernance en tant que métaphore pour décrire la manière de gouverner les hommes⁵. À partir de là, les acceptions de la gouvernance ont évolué, passant de la fonction de gouverner à la manière de le faire, tout en évoluant vers le concept d'organisation et de bonne gouvernance⁶ à tel point que, selon le Professeur V. SIMOULIN on relève une absence de consensus quant à la définition de la gouvernance de nos jours⁷. D'ailleurs, il suggère qu'il ne s'agit pas d'un phénomène, mais si une évolution dans laquelle la gouvernance semble « *désigner de façon (apparemment) intelligible un désordre qui ne l'est pas, de regrouper des phénomènes séparés et sans doute partiellement contradictoires et de donner un sens doublement rassurant au chaos, d'une part en le nommant et d'autre part en donnant l'impression que ce sens est partagé par d'autres* »⁸. Au cours des cinquante dernières années, le terme gouvernance a été intégré au vocabulaire des économistes, des politologues, des sociologues ainsi que des juristes pour servir diverses

¹ C. FABREGOULE. Du mot au dogme, l'étrange destin de la gouvernance. In. C. FABREGOULE, J.-J. MENURET. *Évolution du vocabulaire du droit*. Paris : LexisNexis, 2021, 159-173.

² L. LAUZIERE. Le sens ordinaire des mots comme règle d'interprétation. *Les Cahiers de droit*, 28, 1987, p. 368.

³ V. SIMOULIN. La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 3-25.

⁴ Voir paragraphe 31.

⁵ C. FABREGOULE. Du mot au dogme [...], *op. cit.*

⁶ C. FABREGOULE. Du mot au dogme [...], *Ibid.*

⁷ V. SIMOULIN, *op. cit.*

⁸ V. SIMOULIN, *Ibid.*, p. 4.

problématiques, que ce soit en termes d'efficacité gouvernementale⁹, d'organisation du secteur privé¹⁰ ou même de gestion des aires marines protégées¹¹. Ainsi, afin de mieux appréhender le(s) sens de la gouvernance et ses implications en droit de l'environnement, nous examinerons tout d'abord son introduction en droit (Section 1). Nous explorerons dans un second temps les différentes sources d'inspiration de ce terme dans d'autres disciplines des sciences sociales, afin de pallier les lacunes éventuelles laissées par le droit (Section 2).

SECTION 1 – L'INTRODUCTION EN DROIT DU CONCEPT DE GOUVERNANCE

267. Vers un droit de la gouvernance ? Les interconnexions du droit et de la gouvernance ne sont plus étrangères aux juristes¹². Si d'une part, le Professeur J. CHEVALLIER a réfuté en 2003 l'idée d'un droit de la gouvernance¹³, une décennie plus tard, la Professeure V. LASSERRE propose une réforme juridique visant à établir un droit de la gouvernance. Dans son ouvrage, elle nous encourage à analyser les « nouvelles » sources de droit telles que l'expertise, l'information, la normalisation et les recommandations, afin de comprendre l'effacement des frontières entre le droit et le non-droit¹⁴. Dans sa théorie, pour démontrer l'évolution juridique, elle distingue les données légitimantes, telles que l'expertise et l'information, des normes officielles non obligatoires, comme la normalisation et les recommandations. Selon la Professeure, l'association des données légitimantes au droit permet de souligner la supériorité du droit de la gouvernance par rapport au droit souple, bien que ce dernier soit plus connu¹⁵. Finalement, pour la Professeure V. LASSERRE, le droit souple est restrictif car il se limite à des communications écrites dans une forme juridique, excluant

⁹ R. FREGOSI. *Gouvernabilité et gouvernance globale : défis théoriques et politiques*, 2010. ; P. FAVRE. *Qui gouverne quand personne ne gouverne ?*. In : P. FAVRE, J. HAYWARD, Y. SCHEMEIL. *Être gouverné*, Paris : Presse des Sciences Po, 2003, p. 259-271.

¹⁰ O. WILLIAMSON. *The Mechanisms of Governance*. 1996. ; R. H. COASE. *The Nature of the Firm: Origin*. *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 4, no. 1, p. 3-17. 1988.

¹¹ J.-E. BEURET, L. MARTEL, A. CADORET, F. CHLOUS, J. DELANNOY, M. LESUEUR, C. NOIROT, H. REY-VALETTE, L. RITSCHARD, P. SAUBOUA. *Questionner l'efficacité de la gouvernance d'une AMP : le cas de Natura 2000 en mer*. *VertigO*. 2021. ; A. L. R. LIMA, C. ZAPELINI, A. SCHIAVETTI. *Governance of marine protected areas of the Royal Charlotte Bank, Bahia, east coast of Brazil*. *Ocean and Coastal Management Journal*, 2021.

¹² Par exemple, nous avons repéré plus de trois cents thèses françaises en droit, qui présentent dans leur titre le mot « gouvernance », entre 2013 et 2023. Cela met en avance l'intérêt des juristes sur les différents approches et combinaisons de mots autour de la gouvernance. Pour plus d'information, consulter [https://www.theses.fr/?q=gouvernance&fq=dateSoutenance:\[2013-01-01T23:59:59Z%2BTO%2B2023-12-31T23:59:59Z\]&checkedfacets=discipline=Droit;oaiSetSpec=ddc:340;&start=0&status=&access=&prevision=&filtrepersonne=&zone1=titreRAS&val1=&op1=AND&zone2=auteurs&val2=&op2=AND&zone3=etabSoutenances&val3=&op3=AND&zone4=dateSoutenance&val4a=&val4b=&type=](https://www.theses.fr/?q=gouvernance&fq=dateSoutenance:[2013-01-01T23:59:59Z%2BTO%2B2023-12-31T23:59:59Z]&checkedfacets=discipline=Droit;oaiSetSpec=ddc:340;&start=0&status=&access=&prevision=&filtrepersonne=&zone1=titreRAS&val1=&op1=AND&zone2=auteurs&val2=&op2=AND&zone3=etabSoutenances&val3=&op3=AND&zone4=dateSoutenance&val4a=&val4b=&type=). Accès 08 avril 2024.

¹³ J. CHEVALLIER. *La gouvernance et le droit*. In : *Mélanges Paul Amsselek*, Bruxelles : Bruylant, 2005, p. 189-207.

¹⁴ V. LASSERRE. *Le nouvel ordre juridique : Le droit à la gouvernance*. Paris : LexisNexis, 2015.

¹⁵ V. LASSERRE, *Ibid.*

certains phénomènes normatifs, comme les expertises techniques, pourtant essentiels pour influencer le droit¹⁶. Bien que cela puisse initialement sembler abstrait en raison du manque de précision autour du terme gouvernance¹⁷, il est en réalité largement utilisé dans le langage juridique. Par exemple, à bien regarder les textes juridiques, le terme apparaît neuf fois dans le Code de l'environnement, dans l'Accord de Paris sur le climat¹⁸, et plus récemment cinq fois dans l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale¹⁹. Toutefois, dans aucun de ces textes le terme gouvernance n'est assorti d'une définition. Il s'avère donc important d'explorer les approches de la gouvernance adoptées en droit, d'un côté en droit international et européen (§ 1), et d'un autre côté en droit national (§ 2).

§ 1 UNE APPROCHE INTERNATIONALE PLURIELLE DU CONCEPT DE GOUVERNANCE

268. La gouvernance et les aires marines protégées à l'international. Depuis plus de vingt ans, les chercheurs en sciences naturelles et humaines et sociales semblent s'intéresser ou se réintéresser au thème de la gouvernance dans un monde de plus en plus globalisé²⁰. Certains regards portent sur l'analyse de la gouvernance dans les espaces protégés en tant que mécanisme pour atteindre des objectifs de conservation²¹, tandis que d'autres se concentrent sur les relations de pouvoir et les effets de la mondialisation dans ces contextes²². La globalisation ainsi que le développement des forums de discussion à l'échelle mondiale

¹⁶ V. LASSERRE, *op. cit.* Voir également : S. BERNATCHEZ, A. BOUCHARD, S.-M. BELANGER. Le droit de la gouvernance pour réguler la gouvernance algorithmique. *Éthique publique*, 2021.

¹⁷ Il est indéniable que dans son ouvrage, la Professeur V. LASSERRE n'offre pas une définition précise de la gouvernance. Elle utilise fréquemment ce terme, parfois assorti d'un adjectif (européenne, bonne, etc.), mais sans élaborer de manière détaillée sa propre conception de la gouvernance.

¹⁸ Accord de Paris du 12 décembre 2015, en vigueur depuis le 4 novembre 2016.

¹⁹ Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, 20 juin 2023.

²⁰ J. CHEVALLIER, *op. cit.*

²¹ V. J. GIGLIO, R. L. MOURA, F. Z. GIBRAN, L. C. ROSSI, B. M. BANZATO, J.T. CORSSO, G. H. PEREIRA-FILHO, F. S. MOTTA. Do managers and stakeholders have congruent perceptions on marine protected area management effectiveness?. *Ocean Coastal Management*, 2019, 179, 104865. ; R. STAFFORD. Lack of evidence that governance structures provide real ecological benefits in marine protected areas. *Ocean Coastal Management* 2018, p. 57-61. ; S. JENTOFT, T.C. V. SON, M. BJØRKAN. Marine protected Areas : a governance system Analysis. *Human Ecology Review*, 2007, p.611-622. ; J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, Governance principles for protected areas in the 21st Century. A Discussion Paper. Institute On Governance, Ottawa, Canada, 2003.

²² P. MOREAU DEFARGES. Gouvernance : Une mutation du pouvoir ?. *Le Débat*, 115, 2001, p. 165-172 ; J. CHEVALLIER, *op. cit.*

semblent avoir incité une nouvelle dynamique dans la prise de décision. Ainsi, en conséquence de changements liés à l'introduction de nouveaux acteurs dans les processus d'élaboration des normes et d'une nouvelle mise en œuvre de la démocratie²³, certains juristes semblent accorder une importance particulière à la gouvernance, la considérant comme faisant partie intégrante d'un binôme avec la régulation²⁴, formant ainsi deux aspects complémentaires d'une même réalité. Cette relation « indissociable » entre gouvernance et régulation s'explique par le fait que, pour assurer la fonction de maintien de l'équilibre global, la mise en œuvre de la régulation dépend du recours aux modes d'exercice du pouvoir²⁵. Ainsi, la gouvernance intervient en tant que mécanisme de gestion des rapports de pouvoir²⁶. Le Professeur J. CHEVALLIER soutient que la gouvernance tend, d'une part, à se juridiciser au fil du temps et d'autre part, qu'« elle influe sur la conception du droit, en favorisant la promotion d'un droit négocié et souple »²⁷. De plus, il souligne l'influence d'une logique de la gouvernance comme promotion de la participation des acteurs dans la prise de décision. Par exemple, selon lui, le droit international aurait traduit cette logique dans un processus de reconnaissance des acteurs non gouvernementaux²⁸. Dans le même sens, le Professeur J. CAILLOSSE met en exergue qu'en plus de traduire un changement dans la répartition du pouvoir, la gouvernance désignerait un changement dans la production et la réflexion de l'action publique²⁹. Ainsi, la mobilisation de la conception de gouvernance tel qu'un mécanisme de gestion lié aux rapports de pouvoir, semble traduire l'émergence d'un droit négocié et souple, qui peut s'illustrer par une évolution dans la conception et la mise en œuvre du droit au sein de ces espaces protégés.

Ces changements en matière de production de la norme ainsi que de partage du pouvoir sont également fomentés par ceux qui prônent l'importance de la participation des acteurs locaux dans la gestion des espaces protégés. Par exemple, Monsieur J. GRAHAM *et al.* énumèrent cinq principes³⁰ pour atteindre une bonne gouvernance dans un espace protégé³¹.

²³ V. SIMOULIN, *op. cit.*

²⁴ J. CHEVALLIER, *op. cit.*; J. CAILLOSSE. Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance ». In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 29-67.

²⁵ J. CHEVALLIER, *op. cit.*

²⁶ J. CAILLOSSE, *op. cit.*

²⁷ J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 207.

²⁸ J. CHEVALLIER, *Ibid.*

²⁹ J. CAILLOSSE, *op. cit.*

³⁰ Sont-ils : légitimité et voix ; direction ; performance ; responsabilité et ; équité. J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, *Governance principles for protected areas in the 21st Century*. A Discussion Paper. Institute On Governance, Ottawa, Canada, 2003, p. ii. Nous traduisons.

³¹ Les auteurs font référence aux « Five Good Governance Principles », que l'on pourrait traduire par « les cinq principes de la bonne gouvernance ». J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, *op. cit.*

Parmi ces principes, le premier énoncé est « légitimité et voix »³² et les auteurs estiment que pour mettre en œuvre ce principe, la gestion de l'espace protégé doit garantir ; i) un contexte favorable à la démocratie et aux droits de l'homme ; ii) un degré approprié de décentralisation dans la prise de décision concernant l'aire protégée ; iii) une gestion collaborative dans la prise de décision impliquant des représentants de toutes les parties concernées, en particulier les populations locales et autochtones, le cas échéant ; iv) une participation citoyenne à tous les niveaux de prise de décision ; v) l'existence de groupes du public et de médias indépendants pour agir comme contrepoids dans l'exercice des pouvoirs accordés aux dirigeants et gestionnaires ; vi) ainsi qu'un haut degré de confiance entre les gestionnaires et les acteurs concernés³³. La gouvernance apparaît ici presque comme un objectif en soi, une caractéristique d'un modèle de gestion inclusif, participatif. La discussion sur la gouvernance dans les espaces protégés a également été encouragée par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). L'organisation internationale a publié un ouvrage consacré exclusivement au sujet³⁴, ainsi que d'autres guides sur différents types de gouvernance appliqués aux aires protégées³⁵.

269. Annonce du plan. Nous observons ainsi différentes approches de la gouvernance appliquée au droit, ainsi qu'à la gestion des espaces protégés et s'appliquant aux aires marines protégées. Dans le but de comprendre quelles caractéristiques sont attribuées à la gouvernance par les juristes, nous allons d'abord examiner l'utilisation du terme en droit supranational (I), puis comment ces conceptions sont appliquées dans le régime international des aires protégées (II) en tant qu'espace juridiquement institué et géré.

³² J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, *Governance principles for protected areas in the 21st Century. A Discussion Paper*. Institute On Governance, Ottawa, Canada, 2003, p. iii. Nous traduisons.

³³ J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, *Ibid.* p. iii et iv.

³⁴ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suíça: UICN, 2017.

³⁵ Notamment, : B.A. MITCHELL, S. STOLTON, J. BEZAURY-CREEL, H. C. BINGHAM, T. L. CUMMING, N. DUDLEY, J. A. FITZSIMONS, D. MALLERET-KING, K. H. REDFORD, P. SOLANO, P. *Lignes directrices pour les aires protégées à gouvernance privée*. Lignes directrices des meilleures pratiques pour les aires protégées no. 29. Gland, Suisse : UICN, 2020.

I – Les caractéristiques de la gouvernance en droit international et droit européen

270. Annonce du plan. A l'ère de la gouvernance globale³⁶, de la gouvernance des océans³⁷ et de la gouvernance environnementale³⁸, les relations entre les États, les organisations non gouvernementales, et les institutions internationales sont analysées sous l'angle juridique des processus de prise de décision. En conséquence, le droit international (A) et le droit européen (B) semblent constituer des terrains d'étude intéressants pour comprendre les caractéristiques du terme « gouvernance » en droit.

A – La gouvernance en droit international

271. Une gouvernance globale ? Propre à son existence, la volonté d'agir sur des enjeux globaux fait que le droit international soit directement influencé par les changements de pouvoir politique, issus d'une vision globale des enjeux politiques et humanitaires. Le Professeur M. KOSKENNIEMI met en exergue que le droit international contemporain cherche à traiter des problèmes considérés comme entièrement mondiaux en utilisant les formes les plus récentes de connaissances économiques, scientifiques et techniques, mais principalement en isolant les régimes internationaux des conflits politiques locaux³⁹. Il critique d'ailleurs la relation entre le moment actuel du droit international et l'imposition de son adéquation à un idéal de gouvernance. Selon le Professeur, être « contemporain » signifie s'engager dans une logique de gouvernance dans laquelle on imagine un système neutre et indépendant de la souveraineté, utilisant des techniques de gestion pour promouvoir le développement et le bien-être dans le monde entier⁴⁰. Toutefois, selon l'auteur, ce système ne semble pas avoir connu le véritable succès souhaité au début des années quatre-vingt-dix, puisque le droit international fait face à des problèmes de gouvernance, c'est-à-dire, des problèmes de gestion liés aux processus de décision et à la mise en œuvre d'un programme

³⁶ J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL. *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

³⁷ E. J. MOLENAAR. Ocean governance beyond boundaries: origins, trends, and current challenges. In : A. M. CISNEROS-MONTEMAYOR, W.W. L. CHEUNG, Y. OTA. *Predicting Future Oceans*, Elsevier, 2019, p. 419-423.

³⁸ P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN. *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: A Legal Component of a Natural Resource Governance Framework*. UICN, Gland, Switzerland. 2016. ; R YOUNG. *On Environmental Governance*. Londres : Routledge, 2016.

³⁹ M. KOSKENNIEMI. International Law as « Global Governance ». In : J. DESAUTELS-STEIN, C. TOMLINS. *Searching for Contemporary Legal Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 199-218.

⁴⁰ *In situ* le Professeur M. KOSKENNIEMI critique que « being “contemporary” today is precisely to engage with the jargon of “globalization” and “governance” that imagines a sovereign-independent, neutral system of managerial techniques through which “development” and “welfare” are brought to the world ». M. KOSKENNIEMI, *op; cit.*, p. 201.

ou d'une politique. De plus, il affirme que, spécialement en droit international de l'environnement, « *such “managerialism” does not seek to attribute responsibility but speaks instead of “accountability”; it seeks not “government” or “regulation,” but “governance” that does not express itself in “rules” but in programs and standards that are continuously reassessed by reference to “benchmarks” lending themselves to specialized assessment* »⁴¹. En fin de compte, le Professeur M. KOSKENNIEMI présente la gouvernance globale comme une boîte à outils, permettant aux institutions privées, aux organisations internationales et aux acteurs non étatiques d'influencer les normes, en justifiant cela par la promotion du développement et du bien-être pour tous. Ainsi, selon l'auteur, la gouvernance traduit des processus d'élaboration de normes au sens large (recommandations, conventions-cadres, normes techniques, etc.) qui incluent un grand nombre d'acteurs non étatiques.

Une autre interprétation est donnée par Monsieur A. MULIERI. Selon l'auteur, lors d'une analyse normative de la gouvernance, l'essentiel est de comprendre le changement de l'utilisation du terme gouvernement vers la gouvernance⁴². Le premier terme était couramment employé avant les années quatre-vingt-dix pour désigner l'autorité politique compétente en droit interne pour prendre des décisions à travers un cadre et des instruments juridiques. Toutefois, le terme gouvernement tend à être remplacé par le second. Celui-ci, contrairement au premier, fonctionne sur la base d'un réseau d'acteurs et adopte des régulations quasi-juridiques ainsi que des mécanismes d'application quasi-juridiques⁴³. Ensuite, l'auteur contextualise cette idée de gouvernance, de manière à ce qu'elle se présente à l'échelle globale, principalement comme une manière de remettre en question les modalités de prise de décision en matière de démocratie. Bien que Monsieur A. MULIERI ne propose pas une définition de la gouvernance globale, elle semble caractérisée par une modalité de gestion, fondée sur l'idée de réseau d'acteurs et sur des instruments moins contraignants que ceux utilisés par les autorités politiques traditionnelles.

⁴¹ En français : « un tel « managerialisme » ne cherche pas à « attribuer des charges ou des devoirs » mais parle davantage de « responsabilisation » ; il ne cherche pas le « gouvernement » ou la « réglementation », mais la « gouvernance » qui ne s'exprime pas par des « règles », mais par des programmes et des normes qui sont continuellement réévalués par référence à des « points de repère » se prêtant eux-mêmes à une évaluation spécialisée ». Nous traduisons.

⁴² L'auteur part d'une réflexion basée sur la comparaison entre deux approches proposés par les sciences politiques sur la gouvernance pour développer son raisonnement sous un angle normatif. D'une part, il présente la gouvernance par James Rosenau (Governance Without Government : Order and Change in World Politics) et, d'autre part, celle du Professeur Mark Bervir (Democratic Governance).

⁴³ A. MULIERI. Can we democratize global governance ? Two guiding scenarios based on a narrative approach. In : J. WOUTERS, A. BRAECKMAN, M. LIEVENS, E. BECAULT. Global Governance and Democracy. Cheltenham : Edward Elgar, 2015, p. 15-36.

Le Professeur O. WEINSTEIN met en lumière une tendance dans les travaux sur la gouvernance globale⁴⁴. Ces écrits révèlent souvent les limites de l'action publique, qu'elle soit étatique ou interétatique. De plus, ils mettent en avant la promotion de formes non étatiques d'intervention et soulignent le rôle crucial des acteurs représentant du public dans ces discussions⁴⁵. Finalement, nous observons donc deux conceptions différentes de la gouvernance. L'une la présente comme un processus décisionnel plus ou moins participatif, tandis que l'autre en fait une modalité de gestion et d'organisation des institutions. Cette différence d'appréhension de la notion illustre le manque de consensus parmi les juristes quant à l'interprétation du terme⁴⁶ dans le contexte de la gouvernance globale.

272. Les caractéristiques de la gouvernance des océans. Le discours sur la nécessité d'une gouvernance des océans est de plus en plus prégnant lors des sommets internationaux. Les Nations Unies ont mis en lumière l'importance de repenser la gouvernance des zones marines et côtières pour atteindre les objectifs du développement durable, en particulier l'objectif 14⁴⁷ (vie aquatique)⁴⁸. Le terme a gagné en force pour décrire une approche écosystémique de la régulation des activités en mer, qu'elles soient à l'échelle nationale ou internationale. Madame M. VIERROS souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes assurant une coordination et une collaboration efficaces entre les institutions sectorielles et les niveaux gouvernementaux. Cela comprend le renforcement de la confiance et une plus grande participation des parties prenantes, y compris celles qui ne sont généralement pas impliquées dans les processus de gestion. De plus, elle affirme qu'il est crucial d'intégrer les meilleures données scientifiques disponibles et les savoirs traditionnels, en particulier lorsque les données sont incomplètes, afin d'assurer une gouvernance des océans plus efficace⁴⁹. Selon Madame A. MICHELOT, la question de la gouvernance des océans se concentre principalement sur le choix des modalités de prise de décision et sur la création

⁴⁴ En effet, bien que le Professeur utilise le terme « gouvernance mondiale », il s'inscrit dans la même description que la notion de « gouvernance globale ». Ainsi, dans cet contexte, les deux expressions seront considérées comme synonymes.

⁴⁵ O. WEINSTEIN. Gouvernance. In : de F. COMINELLI, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD. *Dictionnaire de biens communs*. Paris : PUF, 2017, p. 601-606.

⁴⁶ E. BECAULT, M. LIVENS, J. WOUTERS, A. BRAECKMAN. Global governance and democracy : invitation to a multidisciplinary dialogue. In : J. WOUTERS, A. BRAECKMAN, M. LIVENS, E. BECAULT. *Global Governance and Democracy*. Cheltenham : Edward Elgar, 2015, p.1-11.

⁴⁷ L'objectif de développement durable vise à conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.

⁴⁸ M. VIERROS. La gouvernance marine mondiale et la gestion des océans pour atteindre l'ODD 14. *Chronique ONU*. Disponible [en ligne] <https://www.un.org/fr/chronicle/article/la-gouvernance-marine-mondiale-et-la-gestion-des-océans-pour-atteindre-lodd-14>. Accès 08 avril 2024.

⁴⁹ M. VIERROS, *Ibid.*

d'institutions structurées disposant des moyens adéquats pour atteindre les objectifs visés⁵⁰. En outre, Monsieur J. ROCHETTE met en avant le fait que la gouvernance des océans semble fragmentée en raison de la multiplicité des instruments internationaux sectoriels⁵¹. Malgré cela, ces auteurs s'accordent sur la vision de la gouvernance des océans en tant que structure institutionnelle permettant de construire un cadre juridique. Le nouvel accord sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale était un espoir en matière d'encadrement de la gouvernance des océans⁵². Bien que le terme apparaisse cinq fois dans le texte, en particulier comme l'un des mécanismes possibles pour renforcer les capacités institutionnelles en matière de transfert de technologies marines⁵³, il ne fait pas partie des termes définis par l'accord⁵⁴ et demeure sujet à interprétation.

Dans la perspective de désigner un cadre pour la gouvernance des océans, Monsieur J.-L. FILLION identifie quatre éléments clés : des principes, des règles, des acteurs et une architecture institutionnelle qui intègre ces éléments⁵⁵. Selon lui, la gouvernance peut être définie comme « *l'ensemble des institutions, des règles et des acteurs qui concourent à la vie et à l'orientation d'une organisation humaine* »⁵⁶, en l'occurrence, celles liées à l'océan. Ces éléments proposés par Monsieur J.-L. FILLION constituent une première piste pour

⁵⁰ De plus, elle affirme que « *la question essentielle de savoir si la communauté internationale est prête à s'engager dans un projet de gouvernance mondiale de l'Océan orientée vers la protection du milieu marin et donc vers une solidarité écologique choisie avec des modalités de prise de décision et des institutions susceptibles d'assurer la mise en œuvre de responsabilités communes mais différenciées pour la gestion de ce commun que représente le « système Océan* » ». A. MICHELOT. Le « système Océan », un enjeu de solidarité écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2019, p. 231-242.

⁵¹ J. ROCHETTE. La mer : une gouvernance à repenser ?. In : A. EUZEN, L. EYMARD, F. GAILL. *Le développement durable à découvert*. Paris : CNRS Éditions, 2013, p. 202-203.

⁵² K. M. GJERDE, S. S. YADAV. Polycentricity and regional ocean governance: implications for the emerging UN Agreement on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction. *Frontiers in Marine Science*. 8, 2021. ; A. MICHELOT. Le « système Océan », un enjeu de solidarité écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2019, p. 231-242. ; O. DELFOUR-SAMAMA, C. Leboeuf. Review of potential legal frameworks for effective implementation and enforcement of MPAs in the high seas. In : *ICES Journal of Marine Science*. Oxford University Press, 2014, p. 1031-1039.

⁵³ Annexe II (Formes du renforcement des capacités et du transfert de technologies marines) de l'Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

⁵⁴ Article premier précise l'emploi des termes au sein de l'accord. Accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale.

⁵⁵ J.-L. FILLION. Rapport général de Jean-Louis FILLON Délégué général de l'IFM. Colloque sur la gouvernance des océans. 2017, p. 2.

⁵⁶ J.-L. FILLION, *Ibid.*, p. 2.

comprendre la gouvernance, même s'ils n'ont pas encore été pleinement intégrés dans les textes juridiques ni dans la doctrine.

Comme relevé par certains auteurs, la gouvernance peut être considérée comme un processus de prise de décision, mettant en avant les acteurs et les institutions participants comme éléments centraux de la réflexion, tandis que pour d'autres, sont les modalités de gestion des actions politiques qui semblent être déterminantes. Après avoir exploré la notion à l'échelon international, il semble opportun de l'aborder à l'échelon européen afin d'en affiner ou d'en compléter son appréhension dans le cadre de notre recherche.

B – La gouvernance en droit européen

273. La gouvernance dans les traités et conventions européennes. Parmi les textes fondateurs du droit européen, seul le traité de Lisbonne de 2007 prévoit « *la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture* »⁵⁷ afin d'assurer une bonne gouvernance. Dans ce traité, l'importance d'assurer un haut degré de coopération entre les États est préconisée, ainsi que celle de « *promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale* »⁵⁸. Néanmoins, le texte ne précise pas en quoi consiste cette gouvernance ni n'en présente de conception ou de définition. Par conséquent, il s'avère essentiel de vérifier si le terme et sa définition apparaissent dans un autre instrument européen.

274. La gouvernance européenne. Après la Commission en 1999⁵⁹, la publication « Livre blanc sur la gouvernance européenne » a souhaité présenter « *la manière dont l'Union européenne utilise les pouvoirs qui lui sont conférés par ses citoyens* »⁶⁰. La Commission met en avant que l'objectif de ce Livre blanc est d'encourager davantage un processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, pour faire en sorte que la participation des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application soit la plus large possible. Pour atteindre cet objectif, la Commission proposait certains changements dans le

⁵⁷ Article 5 ter, 28, 1 du Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, signé 13 décembre 2007.

⁵⁸ Article 10 A, 2, f du Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes, signé 13 décembre 2007.

⁵⁹ D. GEORGAKAKIS. La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999). *Cultures & Conflits*, 2000.

⁶⁰ COMMISSION EUROPEENNE. Communication de la Commission - Livre blanc gouvernance européenne COM(2001) 428 Final, octobre 2001, Bruxelles, p. 2.

modèle de prise de décision interne, présentant ainsi une réforme de la gouvernance européenne. Bien qu'à une première lecture cette communication suggère que la gouvernance soit uniquement associée au processus de prise de décision, le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » définit la gouvernance européenne comme « *les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence* »⁶¹. Cette définition présente deux éléments distincts par rapport à ceux mis en avant par Monsieur J.-L. FILLION : celle des comportements en remplacement des acteurs et celle du cadre institutionnel pour intégrer tous les éléments. Il semble que cela soit dû à l'idée d'un cadre institutionnel prédéterminé, celui de la Commission européenne, tout en permettant l'inclusion d'autres acteurs non européens dans ce système d'organisation. D'ailleurs, cela était une nécessité mise en avant par la Commission qui reconnaît l'importance de la participation des acteurs régionaux et locaux dans le processus décisionnel, ainsi que celui des pays tiers. Par exemple, la Commission soulève dans sa communication l'urgence de l'Europe de contribuer au débat sur la gouvernance mondiale, de manière que « *l'Union européenne doit chercher à appliquer les principes de bonne gouvernance à ses responsabilités mondiales. Elle devrait chercher à accroître l'efficacité et les compétences d'exécution des institutions internationales* »⁶². Ce passage semble prendre en compte les deux éléments manquants, selon Monsieur J.-L. FILLION. Ainsi, la Commission européenne semble finalement reconnaître l'existence du cadre institutionnel et les principes appliqués pour développer cette « bonne » gouvernance européenne. Il nous semble que cette préoccupation de la Commission souligne l'importance d'une approche inclusive et participative dans la gouvernance européenne, dans laquelle les différents acteurs, tant nationaux qu'internationaux, sont appelés à contribuer à un processus décisionnel transparent et efficace, afin d'atteindre une « bonne » gouvernance.

Nonobstant, la remise en question des effets du Livre blanc sur la gouvernance européenne, par la Professeure V. LASSERRE soulève des interrogations pertinentes quant à son impact sur la production normative⁶³. En effet, la méthode ouverte de coordination, établie en 2000 par le Conseil européen⁶⁴, instaurée en 2000 par le Conseil européen semble déjà

⁶¹ COMMISSION EUROPEENNE. Communication de la Commission [...], *op. cit.*, p. 5.

⁶² COMMISSION EUROPEENNE. Communication de la Commission [...], *Ibid.*, p. 6

⁶³ V. LASSERRE, *op. cit.*

⁶⁴ « Selon la définition qu'en donne en 2000 le Sommet de Lisbonne, la Méthode Ouverte de Coordination est un moyen de propager des lignes décisionnelles générales entre les acteurs d'un processus de décision publique

fonctionner comme un instrument de gouvernance, générant une nouvelle procédure normative basée sur l'échange d'information⁶⁵. Cette méthode souvent associée au droit souple⁶⁶ se caractérise par une élaboration de politiques intergouvernementales qui ne débouche pas nécessairement sur des mesures législatives contraignantes de l'Union européenne, ni sur des modifications des lois nationales⁶⁷. Ainsi, selon la Professeure V. LASSERRE, la participation accrue des nouveaux acteurs dans ce processus entraîne cependant une tension normative⁶⁸. En effet, les modèles de comportement et les recommandations adressées aux États sont normatifs mais généraux, alors que la mesure des plans nationaux est réalisée sur la base de normes très précises et techniques. Cette tension normative conduit Monsieur J. PITSEYS à qualifier ce système de partage d'information entre les différents acteurs comme une « *forme douce de gouvernance* »⁶⁹. Finalement, la gouvernance européenne, telle que résumée par la Professeure S. SAURUGGER et Monsieur F. TERPAN se distingue par sa flexibilité et son caractère moins formel, favorisant un plus grand degré de délibération entre acteurs publics et privés, ainsi qu'une coordination accrue des différents niveaux de gouvernement⁷⁰.

La gouvernance, telle que présentée par le livre blanc de la Commission européenne semble très associée au processus normatif. Bien que le Livre blanc, ainsi que l'adoption d'une méthode de coordination de l'information inter-niveaux, contribuent à la compréhension du terme gouvernance en droit européen, on peut se demander quelle est la valeur juridique du Livre blanc en tant qu'instrument normatif. Cela s'applique également à la méthode ouverte de coordination, dont l'origine était la « stratégie de Lisbonne » du Conseil européen, adoptée lors du Sommet de Lisbonne⁷¹. D'ailleurs, en 2008, le Comité des Ministres du Conseil européen avait adopté une nouvelle Stratégie sur l'Innovation et la bonne gouvernance au

afin d'établir progressivement des convergences à tous les niveaux de sa mise en œuvre ». J. PITSEYS. La méthode ouverte de coopération. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. 2005, p. 63.

⁶⁵ V. LASSERRE, *op.cit.*

⁶⁶ D'ailleurs la Professeure A. ILIOPOULOU, souligne que « dans le cadre de la coordination, le rôle des institutions ne consiste pas à dicter des règles uniformes ni à imposer des résultats mais à organiser et promouvoir un processus ». A. ILIOPOULOU. La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l'Union européenne. *Cahiers de droit européen*, 2006, p. 334.

⁶⁷ Glossaire EUR-lex. Disponible [en ligne] <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html#:~:text=Dans%20cette%20m%C3%A9thode%20intergouvernementale%2C%20les,le%20processus%20de%20la%20MOC>. Accès 12 mars 2024.

⁶⁸ V. LASSERRE, *op.cit.*

⁶⁹ J. PITSEYS. La méthode ouverte de coopération. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. 2005, p. 75.

⁷⁰ S. SAURUGGER, F. TERPAN. La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne. *Pouvoirs*, 2014, p. 59-75.

⁷¹ CONSEIL EUROPEEN LISBONNE. 23 et 24 mars 2000 - Conclusions de la présidence. Disponible [en ligne] https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm. Accès 22 septembre 2023.

niveau local, à partir de la recommandation CM(2008)14⁷², qui prévoyait douze principes pour atteindre une bonne gouvernance démocratique⁷³. En 2023, le Comité des Ministres aux États membres a présenté une autre recommandation, qui traite notamment des questions liées à la conduite éthique, à l'état de droit, à l'efficacité et à l'efficience, à la transparence et à la bonne gestion financière. Dans cette recommandation adoptée le 6 septembre 2023, lors de la 1473e réunion des Délégués des Ministres, les Ministres ont affirmé « *la bonne gouvernance démocratique fait référence à tous les processus, institutions et pratiques de gouvernance par lesquels l'autorité et la responsabilité sont exercées de manière à la fois efficace et axée sur une démocratie véritable* »⁷⁴. Ces deux dernières recommandations renforcent l'idée de gouvernance en tant que processus décisionnel présentée par le Livre blanc sur la gouvernance européenne. Toutefois, la question de la force normative de ces textes s'applique également aux recommandations qui, d'une part, créent des lignes directrices à suivre par les États membres, mais d'autre part, n'ont pas de force contraignante.

En général, les juristes en droit international et en droit européen semblent mobiliser la gouvernance à la fois pour exprimer un mode de gestion et de coordination d'un groupe d'individus, et à la fois comme un processus de prise de décision qui paraît refléter un idéal de réalisation de la démocratie participative. Nonobstant, très peu de textes font référence à une définition ou décrivent la gouvernance en soi. Malgré le fait que nous n'avons pas identifié une définition juridique posée et précise, nos premières analyses nous permettent de retenir les quatre éléments qui semblent se répéter majoritairement parmi les différentes conceptions de gouvernance : principes, règles, acteurs et une architecture institutionnelle qui intègre ces éléments.

II – Les types de gouvernance des aires marines protégées

275. Le manque de précision sur les types de gouvernance des aires marines protégées en droit international et communautaire. La gouvernance des aires marines protégées n'est pas clairement traitée dans les textes juridiques à un échelon supranational. On note tout au

⁷² CM(2008)14. 15e session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Valence, 15-16 octobre 2007) – Rapport du Secrétaire Général. Disponible [en ligne] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d3d73. Accès 22 septembre 2023.

⁷³ Sont-ils : les élections conformes au droit ; la réactivité ; l'efficacité et l'efficience ; l'ouverture et la transparence ; l'état de droit ; le comportement éthique ; la compétence et la capacité ; l'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement ; la durabilité et l'orientation à long terme ; la gestion financière saine ; les droits humains ; et l'obligation de rendre des comptes. Voir également le site internet du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/12-principles>. Accès 22 septembre 2023.

⁷⁴ CONSEIL DE L'EUROPE. Recommandation CM/Rec(2023)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de bonne gouvernance démocratique.

plus et d'une part, la nécessité de prendre des mesures de coordination de la gestion des zones maritimes protégées⁷⁵ et de désigner des autorités compétentes pour assurer la gestion de ces espaces protégés⁷⁶. Ces dispositions sont prévues par la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin » de l'Union européenne. D'autre part, le texte ne présente pas d'indications sur les modèles de gouvernance. En effet, le terme « gouvernance » n'est pas présent dans le texte. Une situation similaire se présente dans les deux textes du droit international qui prévoient le développement d'aires marines protégées : la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (OSPAR)⁷⁷ ainsi que de l'Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins : Sanctuaire Pelagos⁷⁸. Nonobstant, bien que la thématique ne soit pas traitée directement dans la Convention sur la diversité biologique⁷⁹, la décision 14/8 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique en 2018⁸⁰ souligne la reconnaissance des catégories de gouvernance des aires protégées adoptées par l'UICN, ce qui justifie son analyse ici⁸¹. De plus, telles que mises en avant par les orientations facultatives sur la diversité de la gouvernance de la Conférence des Parties, les modalités de gouvernance varient en « *fonction des acteurs ayant l'autorité et la responsabilité de prendre des décisions et de les appliquer : a) la gouvernance par les gouvernements, b) la gouvernance partagée (par différents acteurs travaillant ensemble); c) la gouvernance par des particuliers ou des organisations (souvent des propriétaires fonciers et sous forme d'aires protégées privées); d) la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales* »⁸². Nous observons ainsi une mise en exergue du lien entre la gouvernance et les acteurs qui détiennent le pouvoir de prise de décision ou ceux qui sont invités à participer à la décision.

276. Les éléments constitutifs de la gouvernance par l'UICN. L'organisation internationale signale que depuis plus d'une décennie, le terme gouvernance semble avoir pris

⁷⁵ Annexe II de la Directive 2008/56/CE du parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »). *JOUE* L 164 du 25 juin 2008.

⁷⁶ Annexe II de la Directive 2008/56/CE du parlement européen et du conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre « stratégie pour le milieu marin »). *JOUE* L 164 du 25 juin 2008.

⁷⁷ Signée le 22 septembre 1992 entrée en vigueur le 25 mars 1998

⁷⁸ Signé le 25 novembre 1999, entrée en vigueur le 21 février 2002.

⁷⁹ Signé le 5 juin 1992, entré en vigueur le 29 décembre 1993.

⁸⁰ Décision 14/8 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique tenue Charm el-Cheikh, du 17 au 29 novembre 2018.

⁸¹ Annexe II de la Décision 14/8 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique tenue Charm el-Cheikh, du 17 au 29 novembre 2018.

⁸² Annexe II de la Décision 14/8 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique tenue Charm el-Cheikh, du 17 au 29 novembre 2018, p. 6.

forme et être devenu une thématique clé lors des discussions sur la conservation des espaces protégés⁸³. Par conséquent, les membres de l'UICN se sont penchés sur ce terme qualifié de riche⁸⁴, estimant qu'il renvoie « à des principes, des politiques et des règles relatifs au processus de prise de décision »⁸⁵. Les lignes directrices de l'UICN sur la gouvernance des aires protégées ont été conçues en considérant qu'il existe différentes manières de comprendre la gouvernance. Selon les auteurs, la gouvernance peut être analysée i) à partir des acteurs clés ; ii) à partir des instruments et des pouvoirs en jeu ; et iii) à partir des niveaux de prise de décisions⁸⁶. Si d'une part, ces différentes formes d'analyse aident à qualifier et comprendre les types de gouvernance, d'autre part, les auteurs soulignent que ces éléments peuvent changer au fil du temps, faisant changer également et par conséquent le type de gouvernance. En raison de ces possibles changements, les auteurs mettent l'accent sur le fait que la gouvernance « s'apparente davantage à un processus qu'à un état de fait »⁸⁷.

Un second point a également été mis en avant par les auteurs et mérite notre attention. Selon eux, la notion de gouvernance et de gestion sont étroitement liées mais différentes. Tout d'abord, la gestion des aires marines protégées est focalisée sur ce qui est fait ainsi que sur les moyens et les actions mobilisés pour atteindre les objectifs de ces espaces protégés⁸⁸. Ensuite, les auteurs définissent la gouvernance comme « les interactions entre structures, processus et traditions qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sont exercés, comment les décisions sont prises et si, et comment, les citoyens ou d'autres acteurs sont impliqués »⁸⁹. Enfin, ils soulignent que dans le cas de la gouvernance, « la question centrale est de savoir qui détient l'autorité, la responsabilité et qui peut être tenu de rendre des comptes sur les questions clés d'une aire protégée donnée, selon des moyens légaux, coutumiers ou selon d'autres moyens légitimes »⁹⁰. Ainsi, la gouvernance ne se résume pas à savoir qui détient

⁸³ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suisse: UICN, 2017.

⁸⁴ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 10.

⁸⁵ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 10.

⁸⁶ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 10.

⁸⁷ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 10.

⁸⁸ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*

⁸⁹ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 10.

⁹⁰ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 11.

l'autorité *de jure*, mais qui, *de facto*, prend les décisions⁹¹. Finalement, en conformité avec les « Lignes Directrices sur la Gouvernance des Aires Protégées » de l'UICN⁹², la gouvernance des aires marines protégées peut être catégorisée entre celle placée sous la responsabilité exclusive des pouvoirs publics et celles où cette responsabilité est partagée avec l'administration publique (A) ainsi que celle réalisée par la société (B).

A – La gouvernance par l'administration publique ou partagée

277. Les types de gouvernance d'aire marine protégée impliquant l'administration publique. A partir de la classification des types de gouvernance par l'UICN, adoptée également par la CDB⁹³, les aires protégées, notamment marines, peuvent être catégorisées selon les acteurs responsables de la prise de décision. Nous avons par conséquent deux types de gouvernance d'aire marine protégée qui impliquent l'administration publique. D'une part, il y a celle où seuls les organes gouvernementaux sont considérés comme les détenteurs de l'autorité, de la responsabilité et du devoir de rendre compte de la gestion de l'aire marine protégée. D'autre part, il y a celle appelée gouvernance partagée⁹⁴. Selon l'organisation internationale, la gouvernance réalisée exclusivement par un ou plusieurs organes gouvernementaux peut se manifester de trois manières distinctes. Premièrement, la gouvernance placée sous la responsabilité d'un ministère ou d'une agence fédérale ou nationale, à l'instar des parcs naturels marins, qui relèvent de l'OFB. Deuxièmement, celle qui est sous la responsabilité d'un ministère ou d'une agence infranationale, par exemple les parcs naturels régionaux⁹⁵. Enfin, cette responsabilité peut être déléguée par l'administration publique, comme cela peut être le cas avec une organisation non gouvernementale⁹⁶.

Concernant la gouvernance partagée, les lignes directrices de l'UICN soulignent que la répartition de l'autorité et de la responsabilité entre les acteurs dans les processus de prise de décision peut être officielle ou non. De plus, les auteurs notent que bien que la gouvernance partagée ait été souvent confondue avec la gestion, elle est également appelée cogestion ou

⁹¹ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *Ibid.*, p. 11.

⁹² G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *Ibid.*

⁹³ Décision X-31 8 de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique tenue Nagoya, du 18 au 29 octobre 2010.

⁹⁴ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *op. cit.*

⁹⁵ Articles L331-1 à L336-2 du Code de l'environnement.

⁹⁶ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *op. cit.*

gestion collaborative⁹⁷. Pour bien différencier la gouvernance partagée de la gouvernance par l'État, les auteurs mettent en avant que pour être qualifiée de gouvernance partagée, trois éléments sont essentiels : d'abord, il doit exister un processus de négociation clairement établi. Ensuite, l'aire marine protégée doit être dotée d'un accord de cogestion, par exemple un accord décrivant les rôles, les responsabilités, les bénéfices et les contributions qui sont attendus des différentes parties. Enfin, il doit y avoir une institution de gouvernance multipartite⁹⁸. Ainsi, la gouvernance partagée peut être subdivisée en gouvernance collaborative, transfrontalière et conjointe. La première est une forme de gouvernance partagée où l'autorité et la responsabilité de la prise de décisions restent sous une agence, mais celle-ci est tenue d'informer et de consulter les détenteurs de droits et les autres parties prenantes lors de la planification et de la mise en œuvre d'initiatives⁹⁹. Un exemple de gouvernance collaborative dans les aires marines protégées françaises est fourni par les parcs nationaux. Dans ces cas, les conseils consultatifs peuvent formuler des propositions techniques ou des réglementations pour avis et analyses appelées à être ensuite validées par le Conseil d'Administration, qui à son tour est composé de représentants élus, de membres des ONG et d'acteurs socio-économiques¹⁰⁰. Le Conseil d'Administration doit finalement informer les acteurs locaux de leurs décisions.

La gouvernance transfrontalière quant à elle, comme son nom l'indique, implique un ou plusieurs États et parfois des acteurs locaux également¹⁰¹ dans la gestion d'une même aire marine protégée. C'est par exemple le cas du Sanctuaire Pelagos qui relève de la responsabilité et de l'autorité de la France, de l'Italie et de la principauté de Monaco¹⁰². Enfin, la gouvernance conjointe consiste en ce que les représentants d'intérêts variés et de circonscriptions différentes prennent place au sein d'un comité de gouvernance qui détient l'autorité et la responsabilité décisionnelle, et ils y prennent ensemble les décisions¹⁰³.

⁹⁷ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*

⁹⁸ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 32.

⁹⁹ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 32.

¹⁰⁰ Article L331-8 du Code de l'environnement

¹⁰¹ N. DUDLEY. *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : UICN. 2008.

¹⁰² Accord relatif à la création en Méditerranée d'un sanctuaire pour les mammifères marins : Sanctuaire Pelagos. Signé le 25 novembre 1999, entrée en vigueur le 21 février 2002.

¹⁰³ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.* p. 32.

278. Les éléments de gouvernance des aires marines protégées impliquant l'administration publique. A partir de ces deux types de gouvernance impliquant l'administration publique, nous pouvons observer deux éléments communs utilisés pour différencier la gouvernance de la gestion. Ces éléments peuvent servir de base pour améliorer notre compréhension de la gouvernance en droit. Tout d'abord, il est nécessaire d'avoir une disposition juridique claire définissant l'autorité responsable de la prise de décision, ainsi que ses obligations en matière de gestion de l'aire marine protégée. Bien que la question de la propriété foncière (publique ou privée) de l'espace ne soit pas directement applicable aux aires marines protégées françaises, elle revêt une importance dans d'autres pays. La désignation précise de l'autorité responsable pour déterminer les objectifs de l'espace protégé et les moyens pour les atteindre peut se concrétiser par la création d'un organe de gestion, l'attache de l'aire marine protégée à une instance ministérielle ou la délégation de ces responsabilités à une ONG. Le second élément important est l'existence d'un processus de prise de décision. Parmi les déclinaisons de la gouvernance que nous avons relevées, nous pouvons observer l'accent mis par Madame G. BORRINI-FEYERABEND *et al.* sur la manière dont les décisions sont prises¹⁰⁴ ; cela inclut également l'identification des acteurs engagés dans le processus. Il nous semble important de souligner que ces processus de décision peuvent être formels ou non, et cela semble influencer finalement sur le fait de savoir qui détient l'autorité et la responsabilité *de facto*. Dans le cas d'une gouvernance par l'administration publique, il nous semble plus simple d'identifier qui est l'autorité en charge ainsi que le processus de décision. En revanche, dans le cadre d'une gouvernance partagée, la situation apparaît plus complexe et demande une analyse au cas par cas, comme le soulignent les auteurs. Par exemple, dans le cas d'un parc national, la décision est prise par le Conseil d'Administration du parc. Cependant, les acteurs impliqués dans les conseils consultatifs peuvent également proposer des actions ou exprimer leur avis, ce qui, selon les auteurs, crée un système de rétroaction des décisions¹⁰⁵. Cela peut rendre plus difficile la détermination de qui détient réellement le pouvoir de décision¹⁰⁶. Ainsi, bien que la qualification de la gouvernance puisse varier en fonction du processus de prise de décision et de la définition des acteurs responsables de la gestion des aires marines protégées. Ces deux éléments restent fondamentaux dans la

¹⁰⁴ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 32.

¹⁰⁵ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 32.

¹⁰⁶ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 32.

définition de la gouvernance, notamment l'implication du gouvernement, comme le souligne l'UICN.

B – La gouvernance des aires marines protégées par la société

279. Les types de gouvernance des aires marines protégées sans l'implication du gouvernement. Les lignes directrices sur la gouvernance des espaces protégés de l'UICN mettent en lumière deux types de gouvernance dans lesquels le gouvernement n'a pas d'implication directe : la gouvernance privée et la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales¹⁰⁷. Bien que ces deux types de gouvernance ne soient pas très courants en France métropolitaine, en particulier pour les aires marines protégées, ils offrent des éléments intéressants pour notre discussion. D'une part, la gouvernance privée, englobant les aires protégées détenues et/ou contrôlées par des particuliers, des ONG ou des entreprises, peut être rattachée à trois catégories d'acteurs : les particuliers, les sociétés et les organisations non-gouvernementales¹⁰⁸. En France, en raison de la législation nationale, les aires marines protégées sont généralement créées dans le domaine public, ne permettant pas au secteur privé ou à un individu particulier d'en être propriétaire entraînant ainsi une limitation de la forme de gouvernance privée. Cependant, Madame G. BORRINI-FEYERABEND *et al.* met en avant que le gouvernement peut encourager le développement d'espaces protégés privés, notamment à travers un système de désignations volontaires d'espaces protégés, comme c'est le cas au Brésil¹⁰⁹, ou par des mécanismes tels que la mise en jachère, les donations ou la gestion d'une aire à des fins de conservation par une société¹¹⁰. Cette deuxième option pourrait être mise en œuvre dans les zones économiques exclusives françaises, par exemple à travers des entreprises du secteur maritime ou du tourisme, similaire à ce qui se fait en Namibie, où plusieurs aires protégées sont créées par des entreprises touristiques développant des systèmes d'éco-tourisme dans le respect des objectifs de conservation¹¹¹. Toutefois, il convient de noter que ce type de gouvernance est plus fréquemment observé dans les espaces protégés terrestres

¹⁰⁷ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *Ibid.*

¹⁰⁸ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *Ibid.*

¹⁰⁹ A. SCHIAVETTI, H. TORRES DE OLIVEIRA, A. DA SILVA LINS, P. SANTANA SANTOS. Analysis of private natural heritage reserves as a conservation strategy for the biodiversity of the cocoa region of the southern State of Bahia, Brazil, *Revista Árvore*. 2010.

¹¹⁰ N. DUDLEY. *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suisse : UICN. 2008.

¹¹¹ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *op. cit.* Voir également le : Ministère de l'Environnement de Namibie, *State of Protected Areas in Namibia—A review of progress and challenges*, Windhoek, 2010.

ou littoraux. Enfin, les auteurs soulignent qu'un facteur majeur influençant l'étendue et l'orientation des espaces protégés réside dans le contexte légal et social dans lequel elles opèrent. La garantie des droits de propriété sur la terre, l'eau et les ressources naturelles, ainsi que la sécurisation juridique des initiatives de conservation s'avèrent cruciales pour toute stratégie de préservation à long terme nécessitant la collaboration et l'implication du secteur privé¹¹².

D'autre part, la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales se manifeste dans des espaces protégés là où l'autorité et la responsabilité de la gestion sont détenues par ces communautés au travers de diverses formes d'institutions et de régulations coutumières ou juridiques, qu'elles soient officielles ou non¹¹³. Ce type de gouvernance requiert l'existence d'une institution précise pour assurer la prise de décision, impliquant une ou plusieurs personnes physiques, ainsi que plusieurs communautés dans une zone déterminée. Les réserves extractivistes au Brésil illustrent cette gouvernance par les communautés traditionnelles dans le contexte des aires marines protégées¹¹⁴. Dans ces aires, la communauté locale détient l'autorité pour la prise de décision et la gestion de l'espace. Chaque réserve extractiviste autorise des activités d'exploitation différentes, alignées sur les traditions locales, notamment la pêche artisanale¹¹⁵. Une forme similaire de gouvernance est observée dans certaines aires protégées d'outre-mer, notamment en Nouvelle-Calédonie, reflétant la culture ancestrale kanake¹¹⁶.

Bien que les auteurs admettent le manque de reconnaissance légale de ce type de gouvernance par certaines instances gouvernementales, ils soulignent son efficacité en matière de conservation. Les auteurs mettent en lumière trois caractéristiques fondamentales de cette gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales. D'abord, une relation étroite et profonde avec l'espace protégé, ensuite, la capacité effective et/ou légale des

¹¹² G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH, *op. cit.*, p. 39.

¹¹³ N. DUDLEY, *op. cit.*

¹¹⁴ Voir notamment : M. B. M. P. SCHIAVETTI. La gouvernance des aires marines protégées à la lumière des communs ostromiens : le cas des réserves extractivistes marines au Brésil. *Revue Juridique de l'Environnement*, v. 47, 2022, p. 155-164 ; C. Z. SANTOS, A. SCHIAVETTI. Assessment of the management in Brazilian marine extractive reserves. *Ocean Coast Management Journal*, n° 93, 2014, p. 26-36.

¹¹⁵ M. B. M. P. SCHIAVETTI, *op. cit.*

¹¹⁶ Les kanaks sont un peuple traditionnel dont la culture océanique est très présente. Divisé en plusieurs tribus dans les provinces du Nord, leur culture découle d'un ensemble des règles et coutumes, tel que la gestion des espaces naturels fondé sur une cosmovision Homme-nature. Voir également : loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. ; C. DAVID, V. DAVID. L'émancipation contrariée du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie l'accès à la nature et les aires naturelles protégées dans le code de l'environnement de la province des îles loyauté. *Revue juridique de l'environnement*, 2021, p. 265-282.

membres ou représentants de la communauté à élaborer et à mettre en œuvre des réglementations, et enfin, des décisions qui conduisent à la conservation de la diversité biologique, des fonctions écologiques et des valeurs culturelles associées, indépendamment des motivations initiales¹¹⁷. En ce qui concerne cette dernière caractéristique, les auteurs soulignent que les aires protégées sous cette forme de gouvernance sont "conservées de facto", une condition bien plus contraignante que celles qui s'appliquent aux aires "protégées" par les États¹¹⁸. Cette efficacité en matière de conservation demeure un aspect clé de la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales.

Finalement, en revenant à la définition de la gouvernance reconnue par la CDB, deux éléments communs émergent avec la définition de Monsieur J.-L. FILLION¹¹⁹ : la nécessité d'une architecture institutionnelle (processus de prise de décision) et l'implication des différents acteurs. Bien que la mention explicite de règles ne soit pas évidente dans la définition de la CDB, les directives de l'UICN pour la gouvernance des aires marines protégées soulignent l'importance de dispositions claires concernant l'autorité et la responsabilité de la gestion de ces espaces, ce qui suppose l'existence de normes juridiques. Il semble ainsi qu'il manquerait uniquement une relation directe entre la gouvernance et les principes, afin de répondre aux quatre éléments identifiés par Monsieur J.-L. FILLION.

§ 2 L'AMBIGUÏTÉ DE LA NOTION DE GOUVERNANCE EN DROIT NATIONAL

280. Annonce du plan. Comme en droit international, la gouvernance semble être objet de débat en droit national depuis plus de vingt ans¹²⁰, sans toutefois parvenir à un consensus autour d'une définition juridique. Monsieur B. CAZALET *et al.* affirment que si d'un côté le terme « gouvernance » est originaire de la sociologie et des sciences politiques, étant un néologisme aux sciences juridiques, de l'autre côté, l'indéfinition du terme contribue à masquer les problèmes de l'organisation administrative et du droit national¹²¹. Toutefois, nous observons dans la littérature que d'une part, la gouvernance apparaît comme une possible

¹¹⁷ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *op. cit.*, p. 40.

¹¹⁸ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 40.

¹¹⁹ J.-L. FILLION, *op. cit.*

¹²⁰ J. CAILLOSSE ; J. HARDY. *Droit et modernisation administrative*. Paris : La Documentation française, 2000. ; J.G. PADIOLEAU. L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques. *Politiques et management public*, 1989, p. 85-127. ; J. CHEVALLIER ; D. LOSCHAK. Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française. *Revue française d'administration publique*, 1982, p. 53-94.

¹²¹ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA. Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées. *In : Annuaire du droit de la mer - dossier spécial : Le régime juridique des grands fonds marins*. Institut du droit économique de la mer. Paris : Penode, 2011, p. 121-151.

alternative au droit¹²². D'autre part, elle est présentée comme un outil juridique¹²³ ou comme un ensemble sociétal¹²⁴. Ainsi, bien que l'établissement d'une définition juridique en droit de l'environnement soit une tâche complexe (I), l'émergence d'une nouvelle conception de la gouvernance semble mettre en avant certains éléments pour développer la notion d'une gouvernance environnementale en droit (II).

I – La difficulté à établir une définition juridique de la gouvernance en droit de l'environnement

281. Les diverses lectures de la gouvernance en droit de l'environnement national. Madame C. FABREGOULE s'interroge sur les raisons pour lesquelles le droit de l'environnement semble mobiliser de plus en plus des mots qui, selon elle, sonnent comme de grands concepts mais qui sont parfois vides de sens pour les juristes¹²⁵. Parmi ces termes, on trouve notamment celui de gouvernance. Selon l'autrice, le sens attribué au terme gouvernance tente d'une part, de réconcilier le politique, l'économie, le social et l'environnement face aux crises globales. D'autre part, il constitue une réponse à la fin du monopole de la responsabilité et de la définition de l'intérêt général par l'État, de sorte que le public doit être impliqué dans les processus d'analyse et décisionnels¹²⁶. Ainsi, en raison des défis environnementaux et de l'interdépendance de leurs réponses, selon l'autrice, la question est plus que jamais liée à la légitimité des acteurs *de et dans* cette gouvernance¹²⁷. Cela conduit à ce que Madame C. FABREGOULE appelle un « *éclatement des sources d'autorités et de pouvoir* » qui doit fonctionner à travers un système de coordination entre les acteurs¹²⁸. Ces divers usages du terme gouvernance font que la définition juridique reste encore complexe. Ainsi, nous examinerons comment le droit de l'environnement national semble s'appropriier le terme gouvernance. Nous constaterons que ce terme apparaît à plusieurs reprises dans les textes juridiques, notamment dans le Code de l'environnement, mais sans grande précision (A). Ce manque de clarté quant au sens attribué à la gouvernance permet à la doctrine d'apporter son interprétation (B).

¹²² J. CHEVALLIER, *op. cit.*

¹²³ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise : quelles interventions juridiques pour maintenir les services écosystémiques et préserver la biodiversité ?* Rapport de recherche, Université de Renne 1, 2017.

¹²⁴ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *op. cit.*, p. 123.

¹²⁵ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *op. cit.*

¹²⁶ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *Ibid.*, p. 115.

¹²⁷ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *Ibid.*, p. 112.

¹²⁸ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *Ibid.*, p. 117.

A – L'utilisation ambiguë du terme gouvernance dans le Code de l'environnement

282. La gouvernance entendue comme système de prise de décision dans le Code de l'environnement. Actuellement, le terme gouvernance apparaît dans onze articles du Code de l'environnement¹²⁹. Il semble intéressant d'analyser la portée donnée à ce terme et les éléments qui composent cette gouvernance. Nous avons observé que le terme présente deux interprétations possibles : il peut être compris comme un système de prise de décision ou comme une modalité de gestion. En ce qui concerne l'interprétation de la gouvernance comme un système de prise de décision, tel que présenté par Monsieur M. KOSKENNIEMI¹³⁰, la première mention de la gouvernance apparaît dans un paragraphe dédié au comité de participation lors des éco-organismes en cas de prévention et de gestion de déchets. L'article D541-90 du Code de l'environnement prévoit que l'éco-organisme doit désigner « *au moins un représentant des producteurs indépendant des membres de l'instance de gouvernance* »¹³¹ pour intégrer le comité de parties prenantes prévu à l'article D541-10 du Code de l'environnement. Le mot gouvernance pourrait être remplacé par « organisme de représentation », au sein duquel les acteurs non étatiques pourraient élaborer les normes applicables à ce groupe d'éco-organismes. Il convient de rappeler que les normes ici doivent être entendues au sens large du terme, incluant notamment des normes techniques et des normes volontaires. Ensuite, toujours dans le cadre des dispositions sur la gestion des déchets, l'article R541-125 du Code de l'environnement dispose que lors de la surveillance des capacités financières des éco-organismes, « *le censeur d'Etat assiste aux réunions du conseil d'administration ou de l'instance de gouvernance et des comités qui lui sont rattachés* »¹³². Le terme ici est employé comme une instance générique du conseil d'administration, instance responsable pour la prise de décision et la mise en œuvre des actions dans le cas des éco-organismes¹³³. Enfin, dans l'article L541-10 du Code de l'environnement, l'utilisation du terme gouvernance renvoie à l'idée d'instance de prise de décision et aux éco-organismes, lorsque les producteurs doivent assurer la gouvernance dans ce type d'organisation. De plus, l'article L541-10 du Code de l'environnement prévoit comme condition à l'agrément d'un

¹²⁹ Sont-ils : articles D541-90, R541-124, R541-125, L141-3, R219-1-23, D542-90, R219-1-1, L541-10, R541-89, R541-86 et R213-14. Informations valides pour le 08 avril 2024.

¹³⁰ M. KOSKENNIEMI. *International Law as « Global Governance »*. In : J. DESAUTELS-STEIN, C. TOMLINS. *Searching for Contemporary Legal Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 199-218.

¹³¹ Article D541-90 du Code de l'environnement.

¹³² Article R541-125 du Code de l'environnement.

¹³³ Article D541-90 du Code de l'environnement.

éco-organisme disposer « *des capacités techniques, de la gouvernance et des moyens financiers et organisationnels pour répondre aux exigences d'un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement* »¹³⁴. Ainsi, le terme semble ici être mobilisé pour faire allusion à un processus décisionnel bien établi dans lequel les acteurs non gouvernementaux sont inclus ou actifs.

Un second exemple d'interprétation de la gouvernance en tant que processus décisionnel dans le Code de l'environnement concerne les documents de stratégie de bassin maritime et la stratégie nationale pour la mer et le littoral. Dans le premier cas, l'article R219-23 du Code de l'environnement dispose que le document stratégie de bassin maritime doit préciser l'application des éléments propres à la gouvernance prévue par des conventions internationales lorsque le bassin est situé dans une zone soumise à une régulation internationale, comme la Méditerranée. En ce sens, le document de stratégie de bassin maritime de la Méditerranée présente la gouvernance comme un processus de décision qui intègre les acteurs au travers du Conseil maritime de façade¹³⁵. Il est également souligné dans ce document les instances de gouvernance et d'animation pour faciliter l'efficacité des dispositifs existants en faveur de l'environnement, notamment les aires marines protégées¹³⁶. En ce qui concerne la stratégie nationale pour la mer et le littoral, l'article 219-1-1 du Code de l'environnement prévoit l'obligation d'avoir une prévision sur quelle est la gouvernance associée à cette stratégie, quels sont les moyens pour sa mise en œuvre, ainsi que les modalités de suivi. Ainsi, la stratégie nationale pour la mer et le littoral adoptée à travers le décret 2017-222 du 23 février 2017¹³⁷, prévoit d'améliorer la gouvernance à travers le Conseil maritime de façade de bassin ultramarin. Celui-ci ne doit plus être qu'un conseil consultatif mais doit devenir un lieu de débat et de préparation des décisions, de manière à devenir une force de proposition. Ainsi, nous pouvons comprendre que cette instance constituera et intégrera le processus décisionnel lorsqu'il s'agit des actions promues par ou en faveur de la stratégie nationale pour la mer et le littoral.

¹³⁴ Article L541-10 du Code de l'environnement.

¹³⁵ Document stratégique de façade Méditerranée. Ministère de la Transition écologique et solidaire. 2019. Disponible [en ligne] <https://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/la-strategie-de-facade-maritime-est-adoptee-a2892.html>. Accès 21 novembre 2023.

¹³⁶ Document stratégique de façade Méditerranée. Ministère de la Transition écologique et solidaire. 2019, p. 34. Disponible [en ligne] <https://www.dirm.mediterranee.developpement-durable.gouv.fr/la-strategie-de-facade-maritime-est-adoptee-a2892.html>. Accès 21 novembre 2023.

¹³⁷ Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral. *JORF* n°0047 du 24 février 2017.

283. La gouvernance entendue comme modalité de gestion dans le Code de l'environnement. Parmi les articles du Code de l'environnement, la gouvernance semble parfois être présentée comme une modalité de gestion, une manière de gouverner, associée à des concepts tels que l'organisation et la bonne gouvernance¹³⁸. Comme souligné par Monsieur A. MULIERI, en général, les modalités d'actions de cette gouvernance sont fondées sur l'idée d'un réseau¹³⁹, et non sur une forme hiérarchique¹⁴⁰. Tout d'abord, c'est le cas dans l'article L141-3 du Code de l'environnement qui traite de l'agrément des associations de protection de l'environnement. Pour pouvoir participer aux débats sur l'environnement qui se déroulent dans les instances de consultation, l'association doit respecter les règles de gouvernance et de transparence¹⁴¹. Cet article permet une lecture plus proche de la « bonne gouvernance » encouragée par les entreprises privées, présentant des principes tels que l'équité, l'équilibre, la planification stratégique, l'indépendance et l'intégrité des administrateurs¹⁴². Ensuite, les modalités de gouvernance sont présentes dans l'article D542-90 du Code de l'environnement, parmi les conditions de mise en œuvre des projets de stockage des déchets radioactifs en couches géologiques profondes. Ces modalités de gouvernance semblent faire écho à celles présentées par Monsieur A. MULIERI, de manière à ce que la gouvernance puisse être entendue comme une forme de gestion. De plus, à la différence des autres articles sur les éco-organismes dont la gouvernance pouvait être interprétée comme un processus décisionnel, la rédaction des articles R541-86 et R541-89 du Code de l'environnement permet d'interpréter la gouvernance en tant que mode de gestion. L'article R541-86 du Code de l'environnement prévoit l'obligation des éco-organismes de fournir, lors de leur demande d'agrément, une description de la gouvernance avec la liste des acteurs qui participent, leurs statuts et « *lorsque la forme adoptée par l'éco-organisme est celle d'une société par actions, la liste de ses actionnaires et la composition du conseil d'administration ainsi que leurs pouvoirs respectifs, ainsi que la liste des producteurs qui projettent de lui*

¹³⁸ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience [...], *op. cit.*, p. 110.

¹³⁹ A. MULIERI. Can we democratize global governance ? Two guiding scenarios based on a narrative approach. *In* : J. WOUTERS, A. BRAECKMAN, M. LIEVENS, E. BECAULT. *Global Governance and Democracy*. Cheltenham : Edward Elgar, 2015, p. 15-36.

¹⁴⁰ L. BALMOND. Le Conseil de sécurité et la crise de l'Ebola – entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale. *Question of International Law*, 2014, p. 5-25.

¹⁴¹ *In situ* : Article L141-3 du Code de l'environnement [...] *Ces associations, organismes et fondations doivent respecter des critères définis par décret en Conseil d'Etat eu égard à leur représentativité dans leur ressort géographique et le ressort administratif de l'instance consultative considérée, à leur expérience, à leurs règles de gouvernance et de transparence financière. Les associations doivent être agréées au titre de l'article L. 141-1.*

¹⁴² R. DROUIN. Gouvernance : huit principes à respecter. *Les affaires*, 17 mars 2014.

transférer leur obligation de responsabilité élargie à la date de la demande »¹⁴³. La rédaction de cet article souligne un mode de gestion des acteurs avec la prévision des responsabilités et des pouvoirs qui leur sont propres, et non une logique de prise de décision. Cette interprétation s'applique également à l'article R541-89 du Code de l'environnement qui prévoit que « *l'éco-organisme agréé informe l'autorité administrative de tout projet susceptible de modifier notablement les éléments décrits dans son dossier de demande d'agrément, en particulier ceux qui concernent la gouvernance* ». De plus, l'article se termine en renvoyant à l'article R541-86 du Code de l'environnement, permettant de donner la même interprétation à la gouvernance. Enfin, l'article 213-14-III prévoit que « *le préfet coordonnateur de bassin pilote et coordonne également une stratégie précisant l'opportunité de mener, sur certains des sous-bassins ou fractions de sous-bassins [...] Lorsque qu'elles sont réalisées, ces évaluations respectent les conditions méthodologiques d'élaboration, de révision et de gouvernance précisées au II* ». À son tour, le II précise les fonctions du préfet coordonnateur de bassin, ainsi que les objectifs de gestion de la stratégie d'évaluation des volumes prélevables, de manière à ce que nous puissions comprendre la gouvernance également comme une modalité de gestion.

Malgré la fréquente utilisation du terme gouvernance dans le Code de l'environnement, principalement en relation avec des structures organisationnelles et des mécanismes de participation, l'absence de précision quant à son interprétation entrave notre compréhension de la manière dont il convient réellement d'appréhender ce concept. Par conséquent, une analyse approfondie de la manière dont la doctrine aborde cette question s'avère nécessaire pour éclairer davantage ce domaine complexe.

B – Les interprétations de la doctrine

284. La gouvernance, une nouvelle forme de régulation ? Les premiers questionnements en France sur l'influence de la gouvernance sur le droit ou son développement en marge du droit datent du début des années 2000¹⁴⁴. Initialement présentée comme une nouvelle forme

¹⁴³ Article R541-86 du Code de l'environnement.

¹⁴⁴ J. CHEVALLIER. La gouvernance et le droit [...], *op. cit.* ; J. CHEVALLIER. La gouvernance : un nouveau paradigme étatique ?. *Revue française d'administration publique*, 2003, p. 203-217. ; P. MOREAU DEFARGES. Gouvernance : une mutation du pouvoir ?. *Le Débat*, 2001, p. 165-172. ; J. CHEVALLIER. La régulation juridique en question. *Droit et Société*, 2001, p. 827-846. ; F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles, Publications universitaires Saint-Louis, 2002. ; P. Le GALES. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 1995, p. 57-95.

de régulation privée¹⁴⁵, la gouvernance est caractérisée par le Professeur P. SCHMITTER à partir de l'horizontalité entre les acteurs, leurs interdépendances et solidarités. En fait, le Professeur affirme que « *la gouvernance est une méthode ou un mécanisme de régulation d'une vaste série de problèmes ou conflits, par laquelle/lequel des acteurs parviennent régulièrement à des décisions mutuellement satisfaisantes ou contraignantes, à travers la négociation et la coopération* »¹⁴⁶. Plus récemment, le Professeur M. MAESSCHALCK, dans un ouvrage de philosophie du droit, définit la gouvernance comme « *un processus expérimental visant à transformer les rôles et les formes de production normative. L'enjeu est d'expérimenter de nouveaux comportements d'acteurs eux-mêmes guidés par un usage innovant des normes* »¹⁴⁷. De plus, le Professeur J. CAILLOSSE souligne que parfois, même si le droit ne mobilise pas le terme gouvernance, son usage se fait à travers des questions sur la régulation, spécialement en ce qui concernent « *les modes d'action et de décision des institutions investies du pouvoir normatif* »¹⁴⁸. La question de savoir qui détient le pouvoir pour réguler une activité ou un secteur semble être au cœur de la discussion.

Parallèlement, nous observons un changement du pouvoir¹⁴⁹, autrefois exclusivement étatique, vers l'autorégulation¹⁵⁰ au sein des entreprises, traduisant le glissement du système décisionnel de la pyramide au réseau¹⁵¹. Monsieur J. PITSEY affirme que les institutions publiques et politiques se sont inspirées du « management » des entreprises pour repenser les sources dans la gestion publique¹⁵². La gouvernance, telle que pensée par les entreprises privées et des institutions internationales comme la Banque Mondiale¹⁵³, pose la question de

¹⁴⁵ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *op. cit.* ; J. CHEVALLIER. La gouvernance et le droit [...], *op. cit.*

¹⁴⁶ P. SCHMITTER. Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance. In : C. Gobin, B. Rihoux. *La démocratie dans tous ses états*. Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2000, p. 51.

¹⁴⁷ M. MAESSCHALCK. *Gouvernance réflexive de la recherche et de la connaissance innovante*, London, ISTE Éditions, 2017.

¹⁴⁸ J. CAILLOSSE, *op.cit.*, p. 33.

¹⁴⁹ Dans ce sens, le Professeur F.-X. MERRIEN a mis en avant que « *l'État ou les collectivités publiques ne sont plus capables de répondre correctement aux besoins sociaux. La régulation hiérarchique centralisée ne fonctionne plus, le service public s'enferme dans le cercle vicieux bureaucratique, les politiques publiques ne savent plus comme arbitrer entre des demandes contradictoires, l'acteur étatique possède des marges de manœuvre de plus en plus étroites. A la limite même, l'État n'a plus que l'apparence du pouvoir, les marchés internationaux sont les véritables arbitres des politiques possibles* ». F.-X. MERRIEN. De la gouvernance et des États-providence contemporains. *Revue internationale des sciences sociales*, 1998, p. 62. Voir également : J. CAILLOSSE, *op. cit.*

¹⁵⁰ Toutefois, il convient de noter que cette autorégulation a ses limites en matière de thématiques.

¹⁵¹ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *op. cit.*

¹⁵² Ce courant est également connu comme « New public management ». J. PITSEYS. Le concept de gouvernance. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2010, p. 207-228.

¹⁵³ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *op. cit.* ; J. CHEVALLIER. La gouvernance et le droit [...], *op. cit.*

la manière et des critères appropriés pour mieux associer les acteurs au processus de décision¹⁵⁴. Monsieur J. PITSEY présente ainsi la gouvernance comme une réponse aux insuffisances de la théorie de l'État moderne¹⁵⁵. Il souligne qu'en plus de remettre en question le rôle de l'État moderne dans la société du risque, « *c'est par ailleurs l'affaiblissement du modèle moderne du droit qu'il s'agit de souligner, et plus particulièrement les outils qu'il mobilise traditionnellement – la loi, le décret* ». Par manque de légitimité ou de capacité à répondre à des enjeux multiples (santé, sécurité, environnement, etc.) et à différentes échelles (locale, régionale et internationale), l'État semble être obligé de revoir l'exercice du pouvoir, remplaçant les techniques de gouvernement par « *une action publique co-construite avec des partenaires* », mobilisant des acteurs « médiateurs »¹⁵⁶. Monsieur J. PITSEY met en avant que la gouvernance « *représente davantage une manière de penser l'action publique qu'un dispositif précis* »¹⁵⁷. Selon lui, la gouvernance peut être définie comme « *une technique de gestion sociale visant à produire des règles collectives à partir de l'orientation des conduites des acteurs plutôt que par des normes commandant et sanctionnant directement leurs comportements* »¹⁵⁸. Ainsi, selon l'auteur, « *la gouvernance ne se définit pas à partir du type de procédure qu'elle mobilise mais par sa capacité à former une décision* »¹⁵⁹. En d'autres termes, la gouvernance intègre la norme à partir de la confiance établie entre les acteurs, améliorant ainsi l'efficacité de la norme lorsque, selon une analyse tocquevillienne, cette dernière ne peut être dissociée de la légitimité¹⁶⁰. Finalement, la question de l'efficacité de l'État semble résolue lorsque les actions sont acceptées et répondent aux préoccupations de la société, tout en partageant la prise de décision et en élargissant le nombre d'acteurs impliqués dans la régulation des activités humaines.

Les éléments tels que l'« efficacité », les « modalités de gestion » et les « techniques de régulation » sont également présents dans les travaux du Professeur D. MOCKLE¹⁶¹. Il observe qu'en droit anglo-américain des nouveaux modes d'intervention se sont multipliés au long des années, portant l'objectif de développer des nouvelles solutions à la régulation

¹⁵⁴ J. PITSEYS. Le concept de gouvernance. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2010, p. 207-228.

¹⁵⁵ J. PITSEYS, *Ibid.*

¹⁵⁶ J. PITSEYS, *Ibid.*, p. 213.

¹⁵⁷ J. PITSEYS, *Ibid.*, p. 208.

¹⁵⁸ J. PITSEYS, *Ibid.*, p. 208.

¹⁵⁹ J. PITSEYS, *Ibid.*, p. 217.

¹⁶⁰ J. PITSEYS, *Ibid.* p. 219.

¹⁶¹ D. MOCKLE. Gouverner sans le droit ? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation. *Les Cahiers de Droit*. 2005, p. 143–211. ; D. MOCKLE, *Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires*, Paris, LGDJ, 1984

classique pour toucher directement la conceptualisation des modes d'intervention de l'État¹⁶². Selon lui, « *la rationalisation des modes de gestion et la réévaluation critique des moyens d'intervention doivent servir des impératifs d'efficacité pour accroître les possibilités d'intervention* »¹⁶³. Ainsi, dans l'attente d'avoir une efficacité maximale, les acteurs (en dehors du cadre législatif classique) se sont intéressés à développer d'autres types d'instruments juridiques, notamment ceux d'adhésion volontaire, comme mécanisme alternatif au droit public classique. Selon l'auteur, ce mouvement a également été l'origine d'une nouvelle méthode de gestion de la société¹⁶⁴. Les travaux du Professeur D. MOCKLE font écho à la conception de gouvernance en tant que modalité de gestion, tel que souligné par Monsieur J. PITSEY. Le Professeur J. CHEVALLIER conclut dans le même sens lorsque qu'il précise que « *la gouvernance laisse entrevoir un autre mode de pilotage du social, reposant sur la coopération des acteurs plutôt que sur l'unilatéralité* »¹⁶⁵, ainsi que « *l'idée d'une gouvernance alternative au droit est illusoire : si elle agit sur le droit, en modifiant sa consistance et sa substance, la gouvernance, non seulement a besoin d'un cadre institutionnel pour se développer, mais encore ne peut se passer d'une traduction juridique* »¹⁶⁶.

285. La gouvernance comme processus décisionnel. Nous avons également identifié dans la littérature une deuxième approche juridique qui conçoit la gouvernance comme un processus décisionnel plutôt qu'une modalité de gestion sociale. Selon Madame A. POMADE¹⁶⁷ et Monsieur J. THEYS¹⁶⁸ la gouvernance est envisagée comme « une boîte à outils » pouvant être mobilisée notamment par les juristes. Monsieur J. THEYS souligne que depuis plusieurs années, l'environnement est un véritable « laboratoire » où nous observons en permanence le développement « *de nouvelles formes de gouvernance : procédures démocratiques de consultation, formes flexibles de coordination, modes de gestion décentralisés, utilisation du contrat, de la médiation ou des incitations économiques, gouvernement par l'information et les principes* »¹⁶⁹. Pour l'auteur, plus important que la définition précise de la gouvernance, l'essentiel réside dans le fait qu'il s'agit d'un processus interactif. Il décrit la gouvernance comme un ensemble d'étapes au cours desquelles de

¹⁶² D. MOCKLE. Gouverner sans le droit ? [...], *op. cit.*

¹⁶³ D. MOCKLE. Gouverner sans le droit ? [...], *Ibid.*, p. 150.

¹⁶⁴ D. MOCKLE. Gouverner sans le droit ? [...], *Ibid.*

¹⁶⁵ J. CHEVALLIER. La gouvernance et le droit. [...], *op. cit.*, p. 190

¹⁶⁶ J. CHEVALLIER. La gouvernance et le droit [...], *Ibid.*, p. 193

¹⁶⁷ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise* [...], *op. cit.*

¹⁶⁸ J. THEYS, La gouvernance entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, *Développement Durable et Territoires*, 2002.

¹⁶⁹ J. THEYS, *Ibid.*, p. 1.

nombreux acteurs, ayant des intérêts divergents et agissant à différentes échelles, convergent progressivement pour construire une représentation commune de la réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions, puis les mettre en œuvre collectivement, sans que rien de tout cela ne soit déterminé à l'avance¹⁷⁰. Madame A. POMADE présente la gouvernance comme « *un processus de décision et de coordination reposant sur une forte interaction entre une pluralité d'acteurs à tous les niveaux* » rejoignant ainsi les travaux de Mesdames H. REY-VALETTE et M. ANTONA en matière de gouvernance territoriale¹⁷¹. Ainsi, selon cette perspective, la gouvernance est principalement comprise comme les outils et les processus de l'action collective en matière de prise de décision. Cette approche se rapproche de la conception de la CDB, où il est nécessaire d'avoir une architecture institutionnelle pour encadrer le processus décisionnel et favoriser l'implication des acteurs à une échelle plus vaste.

286. La gouvernance des aires marines protégées en droit national. L'application du concept de gouvernance aux aires marines protégées dans la doctrine nationale semble différente de celle réalisée par l'UICN et la CDB. En 2003, Monsieur B. CAZALET affirmait que parmi les différentes conceptions de gouvernance, celle qui décrivait le mieux le cas des aires marines protégées était celle proposée par Monsieur J. GRAHAM *et al.*¹⁷². Selon eux, la gouvernance résulte « *des interactions entre les infrastructures, les processus et les traditions qui déterminent comment le pouvoir est exercé et les responsabilités sont assumées, comment les décisions sont prises et comment les citoyens et les autres groupes d'intérêts se font entendre* »¹⁷³. Cependant, Monsieur B. CAZALET nuance le fait que cette conception ne semble pas exprimer la place privilégiée de l'État dans ces types d'interactions. Néanmoins, il met en avant qu'on retrouve dans cette conception de la gouvernance les caractéristiques principales des politiques publiques sur les aires marines protégées, c'est-à-dire les interactions « *fondées avant tout sur les rapports entre l'Etat et les divers acteurs de la société civile* »¹⁷⁴. En 2011, Messieurs B. CAZALET *et al.* soulignent que « *pour un juriste, la gouvernance d'une AMP se définit d'abord à travers le cadre juridique et institutionnel fixé*

¹⁷⁰ J. THEYS, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷¹ H. REY-VALETTE, E. CHIA, S. MATHE, L. MICHEL, B. NOUGAREDES, C. SOULARD, P. GUIHENEUF. Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. *Géographie, économie, société*, 2014, p. 65-89. ; H. REY-VALETTE, M. ANTONA. Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises. *VertigO*. 2009.

¹⁷² B. CAZALET. Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest. *VertigO*. 2004.

¹⁷³ J. GRAHAM, B. AMOS, T. PLUMPTRE, *op. cit.*

¹⁷⁴ B. CAZALET, *op. cit.*

par les États pour conserver tout ou partie de leur biodiversité marine »¹⁷⁵. Ainsi selon les auteurs, les États sont considérés comme l'objet central du système juridique et administratif des aires marines protégées, ainsi que des analyses sur la gouvernance de ces espaces¹⁷⁶. Selon eux, « la modulation des droits d'accès aux aires marines protégées est une composante essentielle de la gouvernance juridique »¹⁷⁷. Ils mettent en exergue que le contenu des règles constitutives à la gouvernance des aires marines protégées comprend la définition d'un périmètre administratif, l'adoption des mesures de police, la redéfinition des différents statuts des usagers et des biens publics, ainsi que la conduite de politiques d'accompagnement¹⁷⁸.

Une autre perception juridique de la gouvernance dans les aires marines protégées est celle du Professeur G. J. MARTIN, pour qui la gouvernance complexe du Parc National de Port-Cros découle de deux aspects. D'une part, elle est originaire de son double rôle en tant qu'acteur local et international. D'autre part, cette complexité se justifie face à la nécessité de « re-territorialiser » des politiques de l'État¹⁷⁹. Dans ses travaux, le Professeur semble présenter la gouvernance du parc national comme une dynamique de représentation, dans laquelle le parc national fonctionne comme force de proposition à l'international et à travers son Conseil d'administration comme responsable pour concilier les intérêts de conservation et ceux des acteurs locaux¹⁸⁰. Bien que le Professeur G. J. MARTIN met en avant l'importance de l'acceptabilité sociale de la norme et le rôle des conseils consultatifs du parc, il nous semble que le cœur du débat demeure l'articulation des enjeux locaux et globaux vis-à-vis des politiques environnementales de l'État. Ainsi, il nous paraît que la gouvernance est ici envisagée comme une modalité de gestion plutôt qu'un processus décisionnel. D'ailleurs, cette modalité de gestion semble avoir finalement comme but d'atteindre les objectifs fixés à l'international et dans la Charte du parc national, dans la mesure où les acteurs se concentrent sur les décisions menant à l'accomplissement des objectifs écologiques préétablis, plutôt que sur les modalités de prise de ces décisions.

Finalement, nous constatons que la mobilisation du terme gouvernance par la doctrine semble diverse. Comme mis en lumière par Madame C. FABREGOULE, la gouvernance est

¹⁷⁵ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA., *op. cit.*, p. 124.

¹⁷⁶ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *Ibid.*

¹⁷⁷ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *Ibid.*, p. 134.

¹⁷⁸ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *Ibid.*, p. 130.

¹⁷⁹ G. J. MARTIN. Le Parc national de Port-Cros, un exemple de gouvernance de la complexité - Aspects juridiques -. *Sci. Rep. Port-Cros Natl Park*, 27, 2013, p. 355-367.

¹⁸⁰ G. J. MARTIN, *Ibid.*

un mot qui navigue entre être un moyen et un objectif en soi¹⁸¹. Cette vaste palette d'interprétations nous conduit ainsi à explorer les nouveaux concepts de gouvernance, qui sont encore plus focalisés sur l'environnement.

II – Les conceptions émergentes de gouvernance environnementale

287. Annonce du plan. Lors de nos analyses sur les conceptions de gouvernance en droit, nous avons observé des définitions générales ou ciblées sur les aires marines protégées. Toutefois, deux autres types de gouvernance semblent se développer en réponse aux enjeux environnementaux tels que les changements climatiques et la perte de biodiversité. D'une part, après les politiques de décentralisation du pouvoir politique, nous assistons au développement de la gouvernance territoriale (A). D'autre part, aussi bien en France qu'à l'étranger, la gouvernance environnementale semble gagner du terrain dans la littérature (B).

A – La gouvernance territoriale en droit de l'environnement

288. La gouvernance territoriale, un exemple de gouvernance ou un type de gouvernance ? Le Professeur J. CAILLOSSE souligne que bien que la gouvernance ne soit pas explicitement définie en droit, elle exerce des influences directes sur celui-ci en raison de ses effets transformateurs. Selon lui, cela se manifeste par une transition « *de la réglementation à la régulation, de la décision unilatérale au contrat, de la division public/privé au partenariat, ou encore de la représentation à la participation* »¹⁸². Cependant, il met en évidence que les discours sur la gouvernance trouvent leurs plus beaux exemples dans les territoires¹⁸³. Les analyses basées sur les acteurs et les systèmes d'action, selon le Professeur J. CAILLOSSE, peuvent tirer d'importants enseignements des évolutions du système juridique de ces des vingt dernières années, liées à la décentralisation et aux pouvoirs locaux¹⁸⁴. Il est indéniable que de parler de gouvernance revient, selon le Professeur J. CAILLOSSE, à affirmer d'emblée la nécessité de rompre avec la tradition juridique du

¹⁸¹ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *op. cit.*, p. 98.

¹⁸² J. CAILLOSSE, *op. cit.*, p. 52.

¹⁸³ Dans ce sens, Madame S. LARDON *et al.* soulignent que la gouvernance territoriale vise à « *organiser la discussion, les échanges, la coordination entre les différents acteurs concernés, tant institutionnels que locaux, individuels ou collectifs, pour convenir d'objectifs communs, produire des normes acceptées et légitimées, les traduire en règles et les mettre en application. Ces dispositifs trouvent un ancrage dans les territoires et visent leur gouvernance* ». S. LARDON, J.-P. TONNEAU, R. RAYMOND, E. CHIA, P. CARON. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Noris*, 2008, p. 21.

¹⁸⁴ J. CAILLOSSE, *op. cit.*, p. 60.

gouvernement afin de réfléchir aux formes que prend le pilotage de l'action publique¹⁸⁵. Dans ce contexte, l'auteur soutient que l'État conserve toujours la capacité à maîtriser les actions publiques, mais cette capacité diffère de la théorie de H. KELSEN dans la mesure où l'intégration d'autres acteurs devient nécessaire¹⁸⁶. Dans le même sens, Mesdames H. REY-VALETTE et S. MATHE soulignent que parmi les différentes définitions de la gouvernance territoriale, de façon générale, le point commun résiderait dans le fait de mettre en avant les formes de partenariat entre les acteurs publics et privés, de même que les interactions entre niveaux (local, régional, national et international)¹⁸⁷. Selon Madame N. BERTRAND et Monsieur P. MOQUAY, la gouvernance territoriale correspond à « *l'ensemble des nouvelles formes d'actions publiques qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile* » dans une optique de retour à la proximité, au local¹⁸⁸. Les auteurs soulignent également que cette gouvernance de proximité représente des nouveaux modes d'organisation territoriale et une conception de management local qui vise à transcender les politiques sectorielles traditionnelles¹⁸⁹. Ainsi, la gouvernance territoriale apparaît pour Mesdames H. REY-VALETTE et S. MATHE comme un outil du développement territorial, dans lequel la participation des acteurs locaux est essentielle pour renforcer les logiques d'appartenance au territoire¹⁹⁰. D'ailleurs, il nous semble intéressant de mettre en avant les commentaires du Professeur J.-P. GILLY et du Monsieur F. WALLET sur le fait que la gouvernance territoriale n'est pas un exemple de gouvernance à l'échelle locale, mais toute une forme propre de gouvernance. Selon eux, « *les acteurs du territoire développent toujours des proximités institutionnelles « éloignées », c'est-à-dire adhérent à des règles communes avec des acteurs extra-locaux et construisent ainsi des compromis « verticaux ». Certains, parmi ces acteurs, jouent selon les périodes, un rôle structurant dans la coordination économique d'ensemble et constituent des référents institutionnels – c'est-à-dire des « autorités légitimées » – pour les autres acteurs locaux. Ce sont ces acteurs-clés qui*

¹⁸⁵ J. CAILLOSSE. Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance ». In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*, Paris : LGDJ, 2013, p. 31.

¹⁸⁶ J. CAILLOSSE. Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance ». In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*, Paris : LGDJ, 2013, p. 29-67.

¹⁸⁷ H. REY-VALETTE, S. MATHE. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2012, p. 783-804.

¹⁸⁸ N. BERTRAND, P. MOQUAY. La gouvernance locale, retour à la proximité. *Économie Rurale*, 2004, p. 77-95.

¹⁸⁹ N. BERTRAND, P. MOQUAY, *Ibid.*

¹⁹⁰ H. REY-VALETTE, S. MATHE, *op. cit.* Voir également : E. CHIA, A. TORRE, H. REY-VALETTE. Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Noréis*, 2008 p. 167-177.

concrétisent les contradictions et/ou les médiations institutionnelles entre gouvernance territoriale et régulation globale »¹⁹¹. Par conséquent, les auteurs présentent la gouvernance territoriale comme « le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement »¹⁹². Finalement, Madame A. POMADE met en lumière que la gouvernance territoriale en tant que forme de gouvernance se présente également par une interconnexion et une interaction entre différentes échelles, soulevant spécifiquement la question de l'action publique dans un contexte de redéfinition des territoires et de dissolution des frontières géographiques de l'autorité publique¹⁹³.

Les conceptions de gouvernance territoriale semblent converger vers un type de gouvernance qui priorise les relations locales ou de proximité, à partir d'une vision de démocratie participative qui met en valeur les acteurs (publics et privés) du territoire face à la décentralisation du pouvoir étatique. Ce type de gouvernance semble caractérisé également par la recherche des solutions pour un projet de développement local fondé sur des modèles de co-construction tels que la négociation. Bien que Madame N. BERTRAND et Monsieur P. MOQUAY soulignent qu'il s'agit d'une modalité de gestion, il nous semble que la nécessité de la participation active des acteurs ainsi que les modes de discussion impliqués, font de la gouvernance territoriale un processus de prise de décision pour atteindre un projet territorial défini, tel qu'une aire marine protégée.

B – La gouvernance environnementale

289. L'origine de la gouvernance environnementale en droit étranger. Dans la littérature étrangère, nous avons identifié l'émergence d'une forme de gouvernance spécifiquement axée sur les questions environnementales, telles que la gestion des espaces protégés, la lutte contre la pollution et les changements climatiques. En 2016, le Professeur P. MARTIN *et al.* ont élaboré une méthode d'analyse de l'efficacité de cette gouvernance, se concentrant particulièrement sur son aspect juridique. Bien que les auteurs parlent initialement de la « governance of natural resources » (gouvernance des ressources naturelles), il est plausible de la considérer comme une gouvernance environnementale, dans laquelle ce

¹⁹¹ J.-P. GILLY, F. WALLET. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2005, p. 721.

¹⁹² J.-P. GILLY, F. WALLET, *Ibid.*, p. 701.

¹⁹³ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise [...]*, *op. cit.*, p. 61.

système vise à modeler le comportement en vue de finalités socialement utiles, impliquant une multitude de participants occupant divers rôles pour atteindre des objectifs axés sur le développement durable¹⁹⁴. Cependant, d'une part, le Professeur P. MARTIN *et al.* soulignent que « *les acteurs impliqués dans la gouvernance des ressources naturelles peuvent également poursuivre des objectifs incompatibles avec la durabilité environnementale et la justice sociale, tels que la promotion de développements économiques néfastes ou d'activités d'exploitation sociale* »¹⁹⁵. D'autre part, ils mettent en évidence l'importance fondamentale du droit dans le contexte de la gouvernance. Selon eux, le droit établit des normes substantielles, crée des institutions et des processus décisionnels, et fournit des mécanismes de responsabilité et de résolution des conflits, ce qui le rend essentiel pour garantir la justice environnementale et l'efficacité de la gouvernance des ressources naturelles¹⁹⁶. L'approche du Professeur P. MARTIN *et al.* corrobore les travaux du Professeur O. R. YOUNG¹⁹⁷. Selon ce dernier, nous pouvons observer trois formes de gouvernance environnementale : simple, complexe et dans l'anthropocène¹⁹⁸. La première se manifeste lors de l'utilisation des ressources naturelles par un groupe d'individus qui doivent gérer cette ressource. La deuxième implique des acteurs dépassant les frontières géopolitiques de ces groupes, ainsi que des acteurs de différents niveaux. La troisième prend en considération les relations et les réactions découlant du concept de « téléconnexions »¹⁹⁹ et des limites planétaires mettant en avant la nécessité d'une approche holistique du système terrestre. Ainsi, dans le cas de la gouvernance environnementale à l'ère de l'Anthropocène, les perspectives simples, voire régionales, sur les relations entre l'homme et l'environnement ne suffiront plus, selon l'auteur. Néanmoins, dans les trois cas, le Professeur souligne que la gouvernance environnementale consiste à guider ou à orienter le comportement des acteurs humains dans le but d'éviter des résultats

¹⁹⁴ P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN. *Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability*. UICN, Gland, Switzerland. 2016.

¹⁹⁵ P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN, *Ibid.*, p. 1. (Nous traduisons).

¹⁹⁶ P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN, *Ibid.*

¹⁹⁷ O. R. YOUNG. *On Environmental Governance*. Londres : Routledge. 2017. ; E. S. BRONDIZIO, E. OSTROM, O. R. YOUNG. *Connectivity and the Governance of Multilevel Socio-ecological Systems: The Role of Social Capital*. In : B. CHRISTOPHE, P. ROLAND. *Agro-ressources et écosystèmes : Enjeux sociétaux et pratiques managériales*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2012, p. 33-69. ; O. R. YOUNG. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. New York : Cornell University Press, 1994.

¹⁹⁸ O. R. YOUNG. *On Environmental Governance [...], op. cit.*

¹⁹⁹ Le Professeur O. R. YOUNG souligne que le concept de téléconnexions, initialement développé par les spécialistes de l'atmosphère, fait désormais référence aux connexions entre des éléments éloignés du système terrestre qui sont imprévues et surprenantes mais qui s'avèrent jouer un rôle important dans la dynamique du système dans son ensemble. Tels que les émissions de gaz à effet de serre et l'acidification des océans, entraînant des effets écologiques tels que la dégradation ou la destruction des récifs coralliens.

socialement indésirables comme la tragédie des biens communs²⁰⁰, et d'améliorer la réalisation des objectifs socialement souhaitables, notamment la conservation des services écosystémiques²⁰¹. Par conséquent, il encourage de réfléchir à la conception d'arrangements innovants pour canaliser les actions humaines dans l'intérêt de la durabilité, tout en minimisant les limitations imposées à la liberté des acteurs humains d'utiliser les ressources naturelles et les services écosystémiques à leurs propres fins²⁰². Nous observons finalement que, parmi les deux approches proposées, les auteurs partagent l'idée que la gouvernance environnementale constitue un système qui vise à influencer les comportements en faveur d'objectifs socialement bénéfiques. Ce système implique une diversité de participants assumant différents rôles dans le but de promouvoir des objectifs orientés vers le développement durable. Cependant, une nuance importante émerge dans la reconnaissance par le Professeur P. MARTIN *et al.* que les acteurs impliqués dans la gouvernance des ressources naturelles peuvent poursuivre des objectifs incompatibles avec la durabilité environnementale et la justice sociale, notamment la promotion de développements économiques néfastes ou d'activités d'exploitation sociale. Cette prise de conscience souligne la complexité et les défis inhérents à la gouvernance environnementale, qui est également souligné par le Professeur O. R. YOUNG à travers son analyse sur le comportement humain incertain dans l'ère de l'anthropocène.

Une autre approche vérifiée est celle qui présente la gouvernance comme les processus et les institutions par lesquels les sociétés s'organisent et prennent des décisions qui affectent l'environnement²⁰³. L'approche adoptée par Madame A. M. M. MOURA et le Professeur F. BIERMANN *et al.* enrichit cette compréhension en soulignant une perspective supplémentaire. Ils mettent en avant la nécessité d'une action coordonnée non seulement de l'État mais aussi de l'ensemble de la communauté pour orienter toutes les ressources de la société vers la durabilité environnementale²⁰⁴. Cette perspective considère la gouvernance environnementale comme un système interdépendant et intégré de règles, formelles et informelles, de systèmes d'élaboration de règles et de réseaux d'acteurs à tous les niveaux de

²⁰⁰ La tragédie des biens communs est un concept élaboré dans les années 60 par Garrett J. Hardin. Voir : G. HARDIN. *The Tragedy of the Commons*. *Science*, Vol. 162, 1968, p. 1243-1248.

²⁰¹ O. R. YOUNG. *On Environmental Governance* [...], *op. cit.*, p. 2. (Nous traduisons).

²⁰² O. R. YOUNG. *On Environmental Governance* [...], *Ibid.*

²⁰³ R. C. LOË, D. ARMITAGE, R. PLUMMER, S. DAVIDSON, L. MORARU. *From Government to Governance : A State-of-the-Art Review of Environmental Governance*. Final Report, 2009.

²⁰⁴ A. M. M. MOURA. *Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas*. Brasília : Ipea, 2016, 352 p.

la société humaine²⁰⁵. Ces éléments sont mis en place pour guider les sociétés vers la prévention, l'atténuation et l'adaptation aux changements environnementaux mondiaux et locaux dans le contexte normatif du développement durable. Ainsi, toutes ces approches encouragent la réflexion sur des arrangements innovants pour canaliser les actions humaines dans l'intérêt de la durabilité, tout en minimisant les limitations imposées à la liberté des acteurs humains d'utiliser les ressources naturelles et les services écosystémiques à leurs propres fins.

290. La gouvernance environnementale en droit francophone. Monsieur C. EBERHARD met en lumière que pour atteindre une gouvernance classée par lui comme responsable, elle doit respecter cinq principes. « *Il s'agit de la responsabilité, de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme. Il est important de noter que ces cinq principes sont fondamentalement liés et qu'il est essentiel de reconnaître leur statut de principe à l'aune desquels le droit positif ou les mécanismes de la gouvernance doivent être interprétés* »²⁰⁶. La participation et le pluralisme juridique sont considérés comme fondamentaux pour le développement de la gouvernance environnementale, en reconnaissant que les enjeux environnementaux et les objectifs du développement durable dépassent le cadre juridique classique. Madame A. POMADE ajoute à cette perspective en soulignant que la gouvernance environnementale présente des problématiques distinctes par rapport aux concepts de gouvernance générale. Elle met en avant des questions liées à l'évaluation, à la superposition d'acteurs ainsi qu'aux systèmes de représentation et de pensée. Selon elle, la complexification des enjeux environnementaux, particulièrement liée au développement durable, nécessite une réflexion novatrice. La gouvernance environnementale s'efforce d'intégrer ces problématiques et enjeux²⁰⁷. Cependant, la Professeure N. ROS soulève des questions quant à l'équilibre des partenariats publics-privés, notamment dans le domaine maritime. Elle met en évidence les risques de privatisation des espaces sous juridiction étatique, considérant que cela pourrait se traduire par une forme de gestion de l'espace. Ces préoccupations soulignent les défis potentiels associés à la mise en œuvre de cette forme de gouvernance.²⁰⁸

²⁰⁵ F. BIERMANN, P. PATTBURG. Global environmental governance : taking stock, moving forward. *Annual Review of Environment and Resources*. 2008, p. 277-294.

²⁰⁶ C. EBERHARD. Quel droit pour une gouvernance responsable ? Les enjeux de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme. 2009, p. 4.

²⁰⁷ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise [...]*, op. cit.

²⁰⁸ N. ROS. Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers. *Neptunus*, 2020.

Indépendamment de l'adjectif qui accompagne le terme « gouvernance », que ce soit territoriale ou environnementale, comme le souligne Madame A. POMADE, l'importance de ces formes de gouvernance prend tout son sens dans les processus de concertation, de décision et dans la résolution de conflits²⁰⁹ face aux enjeux environnementaux de notre ère géologique. Cependant, pour mieux comprendre les nuances de ce terme polyvalent et toujours indéfini en droit, il semble crucial d'explorer les inspirations de ce concept dans le cadre d'autres sciences sociales.

SECTION 2 – LE CONCEPT DE GOUVERNANCE DANS D'AUTRES DISCIPLINES DE DE SCIENCES SOCIALES, SOURCE D'INSPIRATION POUR LE DROIT

291. La gouvernance dans d'autres sciences sociales. Nous avons vu que l'étude de la gouvernance relève également d'autres sciences sociales, notamment les sciences politiques, l'économie et la sociologie. Le politologue ROSENAU commence son ouvrage « Governance without Government » par la question suivante : si la gouvernance évoque un système de règles et n'est pas soutenue par un gouvernement organisé, qui élabore et met en œuvre ces règles ?²¹⁰ Ensuite, il établit une distinction entre la gouvernance et le gouvernement dans un contexte post-Guerre Froide et surtout bouleversé par les effets des crises mondiales, comme la pollution environnementale et le terrorisme. Selon lui, bien que les deux termes fassent allusion à un comportement intentionnel, à des activités orientées vers un but, ou à des systèmes de règles, la gouvernance peut être décrite comme un système de règles qui fonctionne uniquement s'il est accepté par la majorité – ou par ceux qui dominent dans le groupe en question – tandis que le gouvernement peut fonctionner même en cas d'opposition²¹¹. ROSENAU souligne finalement que la gouvernance démontre son efficacité en accomplissant les fonctions essentielles à la persistance du système ; autrement, elle est vouée à l'inexistence, car l'alternative à une gouvernance inefficace serait l'anarchie ou le chaos. À l'inverse, les gouvernements peuvent être totalement inefficaces tout en conservant leur existence, étant simplement qualifiés de « faibles »²¹². Ainsi, il considère envisageable

²⁰⁹ A. POMADE. *La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise : quelles interventions juridiques pour maintenir les services écosystémiques et préserver la biodiversité ?* Rapport de recherche, Université de Renne 1, 2017, p. 60.

²¹⁰ J. N. ROSENAU. Governance, order, and change in world politics. In : J. N. ROSENAU, E.-O. CZEMPIEL. *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press. 1992, p. 1-29.

²¹¹ J. N. ROSENAU, *Ibid.*, p. 5.

²¹² J. N. ROSENAU, *Ibid.*

de concevoir une forme de gouvernance sans gouvernement, caractérisée par des mécanismes de régulation opérant de manière efficiente même en l'absence d'une autorité formelle²¹³. Toutefois, ROSENAU met en lumière que le terme « gouvernance » en sciences politiques présente des nuances. Il souligne que pour certains politologues le terme peut également être lié à la capacité de réguler ces arrangements pour les maintenir dans leur routine. D'autres perçoivent la gouvernance comme une manifestation du pouvoir indépendamment de l'autorité gouvernementale²¹⁴, par exemple le Professeur G. STOKER met l'accent sur le fait que la gouvernance concerne les règles de la prise de décision collective dans des contextes où il existe une pluralité d'acteurs ou d'institutions et où aucun système de contrôle formel ne peut dicter les termes de la relation entre ces acteurs et institutions²¹⁵. ROSENAU souligne que, d'une part, la gouvernance peut aussi être vue comme un moyen de répartir des valeurs, tandis que le gouvernement est chargé des mécanismes par lesquels cette répartition s'effectue. D'autre part, dans certains contextes, la gouvernance est assimilée à l'émergence de systèmes de règles et de dispositifs de résolution de problèmes²¹⁶.

292. Annonce du plan. Bien que les sciences politiques aient développé diverses interprétations du terme « gouvernance », il a regagné en importance dans le vocabulaire à travers les études d'économie institutionnelle de COASE²¹⁷ et les travaux ultérieurs de WILLIAMSON²¹⁸. Il semble ainsi cohérent de débiter notre analyse en explorant la vision de la gouvernance institutionnelle, notamment dans son application à la gestion des ressources naturelles afin de de comprendre les courants qu'on influencé les différentes formes de gouvernance dans les espaces protégés (§ 1). Ensuite, nous examinerons les différentes formes de mobilisation utilisées par les économistes, politologues et sociologues dans leur compréhension de la gouvernance en tant que mécanisme de régulation et de négociation (§ 2).

²¹³ J. N. ROSENAU, *Ibid.*, p. 5.

²¹⁴ J. N. ROSENAU, *Ibid.*, p. 6

²¹⁵ V. CHHOTRAY, G. STOKER. *Governance Theory and Practice : A Cross Disciplinary Approach*. Londres, Palgrave MacMillan, 2009.

²¹⁶ J. N. ROSENAU, *op. cit.*, p. 6

²¹⁷ R. H. COASE. *The Nature of the Firm : Origin*. *Journal of Law, Economics, & Organization*. 1988, p. 3–17.

²¹⁸ C. FABREGOULE. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » [...], *op. cit.*

§ 1 LA GOUVERNANCE EN ECONOMIE INSTITUTIONNELLE, UN MECANISME POUR PROPULSER LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

293. Propos introductifs sur la nouvelle économie institutionnelle. Il nous semble impératif, pour la compréhension du reste de ce paragraphe, de présenter de manière concise en quoi consiste la nouvelle économie institutionnelle et pourquoi nous avons choisi de l'analyser dans le cadre de cette thèse. Tout d'abord, ce courant de pensée économique se concentre sur le rôle des institutions (les marchés, les entreprises, les institutions publiques) dans la structuration et le fonctionnement des marchés. En d'autres termes, il considère que les règles, les normes, les contrats et les organisations jouent un rôle essentiel dans la coordination des activités économiques²¹⁹, générant ainsi une dynamique institutionnelle. Largement développée aux États-Unis à partir des travaux de COASE sur le coût des transactions et de l'importance des droits de propriété et des contrats dans l'allocation des ressources économiques²²⁰, un courant économique s'est démarqué. Un groupe de chercheurs, chacun apportant sa vision, sa méthodologie et ses contributions uniques, s'est particulièrement penché sur la gestion des ressources naturelles. Par exemple, OSTROM a mis en avant le concept de gestion décentralisée des ressources par les communautés locales²²¹, tandis que OSTROM, a contribué en explorant les mécanismes de gouvernance autonome²²². Ensuite, le Professeur X. BASURTO a élargi la portée de la nouvelle économie institutionnelle en appliquant ses principes à la gestion des ressources marines²²³. Selon Monsieur M. GRIFFON, l'apport principal de la nouvelle économie institutionnelle sur la gestion des ressources naturelles demeure la précision des différentes formes de consommation ou d'usage d'un bien, ainsi que les modes d'accès à cette consommation et à cet

²¹⁹ O. WEINSTEIN. Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle. *Revue de La Régulation*. 2013

²²⁰ R. H. COASE. The Nature of the Firm : Origin. *Journal of Law, Economics, & Organization*. 1988, p. 3–17.

²²¹ E. OSTROM. Private and Common Property Rights. In : B. BOUCKAERT, G. DE GEEST. *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999, p. 332-379 ; E. OSTROM. Gouvernance des biens communs. Bruxelles : De Boeck Supérieur, 2010.

²²² V. OSTROM. Cryptoimperialism, Predatory States and Self Governance. In : MC GINNIS. *Polycentric Governance and Development, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1999, p. 166-185.

²²³ X. BASURTO. How locally designed access and use controls can prevent the tragedy of the commons in a Mexican small-scale fishing community. *Society and natural resources*. 2005, p. 643-659 ; R. L. GRUBY, X. BASURTO. Multi-level governance for large marine commons: Politics and polycentricity in Palau's protected area network. *Environmental science & policy*. 2013, p. 260–272.

usage en fonction du type d'appartenance de chaque individu²²⁴. Bien que cette approche puisse être perçue aujourd'hui comme relevant d'une conception très marchande de la gestion des ressources environnementales et des écosystèmes²²⁵, selon le Professeur J.-L. COMBES *et al.*, elle s'inscrit dans un cadre plus large de réflexion sur la typologie des biens en économie, basée sur la notion de rivalité dans la consommation et d'exclusion d'usage²²⁶. De manière qu'ils peuvent être classés, selon SAMUELSON comme les biens de club, biens privés, biens publics et biens en commun²²⁷.

Finalement, les travaux développés dans ce courant permettent de comprendre les influences des institutions sur le comportement des individus lors de leurs choix, ainsi que les configurations possibles pour parvenir à une décision plus efficace dans la gestion de ces ressources. Certains travaux mettent en avant la gouvernance polycentrique de manière générale comme clé pour atteindre cette efficacité (I), tandis que d'autres se concentrent sur la notion de gouvernance des biens (II).

I – Entre la gouvernance monocentrique et la gouvernance polycentrique

294. Annonce du plan. La conception de la gouvernance polycentrique par les nouveaux institutionnalistes découle de la quête d'un cadre novateur pour analyser les comportements humains, particulièrement en matière de gestion et d'utilisation des ressources naturelles, marquant ainsi une rupture avec les approches traditionnelles de l'économie institutionnelle du milieu du XX^e siècle (A). Ce nouveau modèle élargit les échelles et les niveaux de participation des acteurs afin de comprendre les motivations de ces derniers lors de l'élaboration des divers arrangements institutionnels (B).

²²⁴ M. GRIFFON. Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables. *In*: M. BODIGUEL, M. GRIFFON, P. MULLER. *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*. Économie rurale. 1992, p. 70-74.

²²⁵ Dans ce sens, voir notamment : M. COMMON, S. STAGL. *Ecological Economics : An Introduction*, Cambridge : Cambridge University Pres. 2005. ; S. BAUMGÄRTNER, M. QUAAS. *Sustainability economics – General versus specific, and conceptual versus practical*. *Ecological Economics*. 2010, p. 2056-2059. ; J. M. Harris, B. Roach. *Environmental and Natural Resource Economics. A Contemporary Approach*. New York : Armonk. 2013.

²²⁶ J.-L. COMBES, P. COMBES-MOTEL, S. SCHWARTZ. Un survol de la théorie des biens communs. *Revue d'économie du développement*. 2016, p. 55-83.

²²⁷ P. A. SAMUELSON. The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*. 1954, p. 387-89. Voir également : M. GRIFFON. Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables. *In*: M. BODIGUEL, M. GRIFFON, P. MULLER. *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*. Économie rurale. 1992, p. 70-74.

A – Les approches traditionnelles de l'économie institutionnelle

295. La perspective classique des économistes sur les institutions. OSTROM a remis en question les approches conventionnelles de l'économie institutionnelle qui ne reconnaissent que deux formes optimales d'organisation institutionnelle²²⁸. Inspirées par les idées de HOBBS²²⁹ et WILSON²³⁰, les économistes de ce courant ont fondé leurs théories sur trois prémisses. Tout d'abord, ils soutenaient que seul le marché était considéré comme l'institution capable de faciliter la production et l'échange de biens privés. De plus, selon cette approche, l'État devait imposer de manière hiérarchique les règles dans le cas de la gestion des biens publics. Cette perspective découlait de l'idée que les individus étaient intrinsèquement égoïstes et, par conséquent, adopteraient des comportements égoïstes nuisibles à la société²³¹. OSTROM souligne que selon ce courant économique, « *les citoyens et les représentants de la force publique n'obéiraient qu'à leur intérêt propre et ne parviendraient pas à fournir en quantité efficace les biens publics tels que la paix et la sécurité, et ce à toutes les échelles de gouvernement* »²³². Cette vision reposait sur l'idée d'une homogénéité de la population, et ainsi, pour atteindre une efficacité optimale avec le coût de transaction le plus bas possible, c'est-à-dire en minimisant les coûts liés aux conflits, à la perte de temps, à la recherche d'information, à la négociation, à la prise de décision et à la surveillance, une seule institution devrait établir les règles²³³. Par exemple, le marché pour les biens privés ou le gouvernement pour les biens publics²³⁴.

Ensuite, cette école économique se fonde également sur la typologie classique des biens de SAMUELSON²³⁵. D'après sa théorie, les biens peuvent être divisés seulement en deux types : les biens privés purs et les biens publics. Sur cette qualification, OSTROM explique que « *les biens privés purs sont à la fois « excluables » (un individu A peut être exclu de la consommation des biens privés s'il ne s'acquitte pas de leur prix) et « rivaux » (tout ce que A consomme ne peut être consommé par personne d'autre). Les biens publics sont à la*

²²⁸ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. *Revue de l'OFCE*. 2012, p. 13–72.

²²⁹ T. HOBBS. *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil*. Paris : Gallimard, 2000.

²³⁰ W. WILSON. *Congressional Government : A Study in American Politics*, New York : Dover Publications Inc, 2006.

²³¹ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *op. cit.*

²³² E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *Ibid.*, p. 18.

²³³ O. E. WILLIAMSON. The new institutional economics : taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*. 2000, p. 595-613.

²³⁴ O. E. WILLIAMSON, *Ibid.*

²³⁵ P. A. SAMUELSON, *op. cit.*

fois « non excluables » (il est impossible d'empêcher ceux qui n'ont pas payé pour un bien de le consommer tout de même) et « non-rivaux » (quelle que soit la consommation individuelle de A, la consommation des autres ne s'en trouve pas amoindrie) »²³⁶. Cette typologie était à l'image de la vision dichotomique de l'époque, dans laquelle les personnes n'étaient que des consommateurs ou des électeurs²³⁷.

Enfin, ce modèle de pensée économique se fonde sur une perception unique des individus. Plus précisément, ce courant portait des théories économiques qui postulaient la rationalité universelle des individus²³⁸. En conséquence, ces acteurs étaient supposés avoir une connaissance complète de toutes les stratégies envisageables dans une situation donnée, ainsi que des résultats probables en fonction de leurs choix individuels et collectifs. Être rationnel signifiait, dans ce contexte, être conscient du classement de chaque résultat en termes de préférences individuels mesurés par l'utilité²³⁹. Bien que ces théories aient démontré leur validité dans certaines transactions de biens privés sur des marchés concurrentiels, elles ont été critiquées pour leur caractère simplificateur²⁴⁰.

Dans ce contexte, les approches des économistes étaient ainsi monolithiques. En d'autres termes, il s'agissait d'une forme de gestion et de prise de décision centralisée et hiérarchique, dans laquelle un contrôle rigoureux était établi pour assurer le respect des normes existantes. Un exemple actuel de cette notion de gouvernance demeure celui des entreprises privées aux États-Unis, dirigées par un Chief Executive Officer, ce dernier détenant essentiellement le pouvoir de décision pour l'ensemble de l'entreprise²⁴¹. Bien que ce type de gouvernance soit adapté à certaines situations, la nouvelle génération d'économistes institutionnalistes développe des théories sur un autre type de gouvernance qui rompt avec ces approches dualistes.

²³⁶ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *op. cit.*, p. 19.

²³⁷ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *Ibid.* Il convient de noter que E. OSTROM a progressivement développé sa théorie au fil de ses travaux, s'éloignant progressivement de cette approche dichotomique. Cependant, cette typologie est initialement mobilisée pour mettre en lumière les différences entre les divers usagers potentiels des ressources naturelles.

²³⁸ Nous pouvons citer notamment la théorie économique standard et la théorie des jeux. Pour plus d'information voir : G. DELEPLACE, C. LAVIALLE. Théorie standard et approche institutionnaliste. In : G. DELEPLACE, C. LAVIALLE. *Histoire de la pensée économique*. Paris, Dunod, « Maxi Fiches », 2017, p. 151-154.

²³⁹ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *op. cit.*, p. 19.

²⁴⁰ M. GRIFFON. Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables. In: M. BODIGUEL, M. GRIFFON, P. MULLER. *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*. Économie rurale. 1992, p. 70-74.

²⁴¹ C. ASSENS, A. COURIE LEMEURE. De la gouvernance d'un réseau à la gouvernance d'un réseau de réseaux. *Question(s) de management*. 2014, p. 27-36.

B – La notion de gouvernance polycentrique

296. L'idée de polycentrisme et la gouvernance polycentrique. Selon l'étymologie, le terme polycentrique provient de la modification du mot centrisme, avec l'ajout du préfixe « poly », signifiant plusieurs²⁴². En tant qu'adjectif, polycentrisme se réfère à une « *organisation multipliant les centres de décision ou de direction* »²⁴³. Le Professeur A. LETOURNEAU met en exergue que « *l'idée de polycentrisme joue un rôle important dans la discussion de la gouvernance. Nous sommes habitués à penser en fonction d'un seul centre de décision, que ce soit l'État ou l'entreprise. Maintenant il nous faut apprendre que la décision ne se produit pas en un seul lieu et en un seul centre, mais dans plusieurs, et que tous ceux-ci ont leur importance* »²⁴⁴. Selon une série d'études empiriques, OSTROM *et al.* ont introduit le concept de polycentrisme dans leur effort pour déterminer si les activités d'un large éventail d'organismes publics et privés engagés dans la fourniture et la production des services publics dans les zones métropolitaines étaient chaotiques, comme le pensaient les chercheurs dominants, ou au contraire potentiellement productives²⁴⁵. Les auteurs affirment que « *le terme 'polycentrique' caractérise une situation dans laquelle de nombreux centres de prise de décision sont formellement indépendants les uns des autres. Qu'ils fonctionnent réellement de manière indépendante, ou au contraire forment un système interdépendant de relations, est une question empirique qui doit être étudiée pour des cas particuliers. Dans la mesure où elles se prennent mutuellement en compte dans leurs rapports de concurrence, entrent en relation dans divers engagements contractuels et coopératifs ou ont recours à des mécanismes centralisés pour résoudre leurs conflits, les différentes juridictions politiques d'une zone métropolitaine peuvent fonctionner d'une manière cohérente et selon des logiques de comportements d'interaction prévisibles. Dans la mesure où ces traits sont rassemblés, on peut dire qu'elles fonctionnent comme un 'système'* »²⁴⁶. À partir de cette conception du terme polycentrique, OSTROM a mis en lumière l'effectivité des institutions polycentriques dans la gestion des ressources. Elle reconnaît que les systèmes de ressources communes durables plus complexes ont une gouvernance organisée par de multiples niveaux d'acteurs, directement

²⁴² Dictionnaire Universalis.

²⁴³ Polycentrisme : Dictionnaire en ligne LeRobert. Disponible en ligne <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/polycentrisme>. Accès 08 décembre 2023.

²⁴⁴ A. LETOURNEAU. Les théories de la gouvernance. Pluralité de discours et enjeux éthiques. *VertigO*, 2009.

²⁴⁵ V. OSTROM, C. TIEBOUT, R. WARREN. The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*. 1962, p. 831-842.

²⁴⁶ V. OSTROM, C. TIEBOUT, R. WARREN, *Ibid.*

impliqués dans la gestion de la ressource²⁴⁷. Ainsi, la gouvernance polycentrique conceptualisée par OSTROM repose sur l'idée que la prise de décision et la gestion des ressources peuvent être effectuées de manière décentralisée²⁴⁸, impliquant plusieurs centres de décision indépendants plutôt qu'un seul pouvoir centralisé²⁴⁹. En d'autres termes, cela signifie que les décisions peuvent être prises à différents niveaux, du local au national, en fonction de la nature des problèmes et des ressources concernées. Ainsi, ce type de gouvernance demande que les divers pôles de prise de décision se coordonnent pour atteindre un objectif commun²⁵⁰. Finalement, le Professeur B. CORIAT met en exergue que la gouvernance polycentrique se traduit par plusieurs unités impliquées, notamment des collectivités territoriales qui, avec d'autres unités, opèrent par exemple sur un même territoire et sont encadrées par la même législation²⁵¹.

Bien que cette conception soit économiste, le Professeur R. CRELINSTEN souligne que « *la recherche universitaire la plus pertinente sur les structures polycentriques de pouvoir a clairement commencé à transcender les frontières disciplinaires* »²⁵², de sorte que cette notion est également employée par d'autres sciences sociales, notamment en matière environnementale. Enfin, ce type de gouvernance vise à dépasser les modèles de gestion centralisée en reconnaissant la diversité des acteurs et en favorisant la collaboration pour la gestion durable des ressources. Nous observons que cette approche envisage la gouvernance comme un mode de gestion impliquant la participation de multiples acteurs dans les processus décisionnels, sans toutefois spécifier de processus décisionnel proprement dit.

²⁴⁷ E. OSTROM. *Gouvernance des biens communs*. Bruxelles : De Boeck Supérieur. 2010.

²⁴⁸ Force de constater que les études empiriques d'E. OSTROM l'ont progressivement amenée à développer le cadre conceptuel de l'« Analyse et développement institutionnels ». Cependant, lorsqu'elle évoque la gouvernance polycentrique, elle le fait dans une perspective de gestion auto-organisée à différentes échelles, même si un cadre étatique/législatif intervient également. E. OSTROM. *Gouvernance des biens communs* [...], *Ibid.*

²⁴⁹ M. B. M. P. SCHIAVETTI, *op. cit.*

²⁵⁰ A. BOISSONNET. Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles ? Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations Unies pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique. Science politique. 2010.

²⁵¹ B. CORIAT. Communication en colloque : Echelles et gouvernance des communs. Université Sorbonne Paris Nord. 16 février 2023. Disponible [en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=pqKXU0Rjzp4>. Accès 08 avril 2024.

²⁵² R. D. CRELINSTEN. Élaborer des politiques dans un monde polycentrique : L'impact de la mondialisation, de la privatisation et de la décentralisation sur la gouvernance démocratique. In : G. SMITH, D. WOLFISH. *Qui a peur de l'État ?* Montréal : Presses de l'Université de Montréal. 2001, p. 99-140.

II – La gouvernance des biens communs

297. Annonce du plan. Les travaux d'OSTROM se sont orientés vers une analyse pratique des modes de gestions des systèmes complexes liés aux ressources naturelles²⁵³. Dans sa théorie sur la gouvernance des biens communs, elle souligne l'existence de huit principes pour reconnaître cette forme de gouvernance (A). Au cours des années, cette théorie a été critiquée par certains auteurs, mais il se pose néanmoins la question de son adaptation de nos jours, à savoir, quelle peuvent être les formes de gouvernance des biens communs aujourd'hui (B).

A – Les principes de la gouvernance des biens communs

298. La théorie de la gouvernance des biens communs d'OSTROM. La théorie d'OSTROM remet en question l'idée selon laquelle les biens communs²⁵⁴ sont condamnés à la tragédie des communs²⁵⁵, comme une situation où la surconsommation et la détérioration des ressources semblent inévitables²⁵⁶. Ces travaux visent à démontrer que les communautés peuvent réussir à gérer durablement les ressources communes dans certaines conditions. Pour être reconnu comme commun, tel que conceptualisé par OSTROM, il est nécessaire de réunir trois éléments. Tout d'abord, il doit s'agir d'une ressource partagée qui peut être préexistante, comme une rivière ou un lac, ou créée, telle qu'un système d'irrigation²⁵⁷. Ensuite, il doit y avoir un nombre déterminé de bénéficiaires avec des droits et des obligations autour de cette ressource. Cela signifie que ce groupe d'individus, qui doit être restreint s'il s'agit d'une ressource non renouvelable, a d'une part le droit d'accès et de prélèvement prévu par les normes, comme dans le cas de la pêche, mais d'autre part, ils ont l'obligation de maintenir

²⁵³ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *op. cit.*

²⁵⁴ Nous soulignons que la notion de biens communs d'Elinor Ostrom n'a pas encore de correspondance en droit. D'ailleurs, Madame A. POMADE souligne que si le terme est souvent employé comme un adjectif et on le rencontre dans des textes juridiques (biens communs, bien commun ou même patrimoine commun de l'humanité), nous n'avons pas de définition officielle en droit (A. POMADE. Repenser l'approche des Communs en droit : un défi juridique ?. 2021). De plus, comme mis en lumière par le Professeur S. GUTWIRTH, la traduction des travaux d'Elinor Ostrom « governing the commons » pour le français semble avoir ajouté des questions de compréhension sur la thématique, puisqu'il ne s'agit pas proprement d'un bien commun dans le sens de "res communes" du Code civil. Selon le Professeur, le commun ou le « commoning », comme il l'appelle, fait référence à « des pratiques qui rassemblent et articulent (i) un groupe de personnes (ii) qui s'auto-organisent et se donnent leurs règles propres de fonctionnement, de résolution de conflits et d'ouverture, (iii) autour d'une ressource qui les concerne et responsabilise collectivement, (iv) et y poursuivent des activités caractérisées par leur générativité (plutôt que par l'extraction) » (S. GUTWIRTH. Quel(s) droit(s) pour quel commun(s) ? *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2018, p. 103).

²⁵⁵ G. HARDIN, *op. cit.*

²⁵⁶ O. WEINSTEIN, *op. cit.*

²⁵⁷ E. OSTROM. Gouvernance des biens communs [...], *op. cit.*

la ressource²⁵⁸. Enfin, le troisième élément pour constituer un commun est une structure de gouvernance. A partir de la typologie classique de biens de SAMUELSON²⁵⁹, OSTROM souligne que pour être reconnu comme bien commun, il doit être non-excluable et rival, tel que les ressources halieutiques ou les eaux des nappes phréatiques²⁶⁰. Compte tenu de ces éléments et en partant de la notion de gouvernance polycentrique, OSTROM établit un cadre de principes pour analyser et vérifier la gouvernance des biens communs²⁶¹.

Pour définir ces principes, OSTROM s'est appuyée sur des études empiriques qu'elle a menées ainsi que sur celles d'autres économistes institutionnalistes²⁶². Elle met en avant que malgré les différences entre les situations de ressources communes décrites dans ses travaux, les similitudes au niveau des institutions de ressources communes durables et de l'auto-organisation mises en place permettent de fonder sa théorie²⁶³. Ainsi, selon OSTROM la conception d'institutions durables de gouvernance des ressources communes nécessiterait certains éléments bien définis. Il serait nécessaire d'avoir : i) des limites claires et comprises par tous entre les utilisateurs légitimes et ceux qui ne le sont pas, ainsi que des frontières claires séparant une ressource commune spécifique d'un système socio-écologique plus large ; ii) des règles d'appropriation et de fourniture congruentes avec les conditions sociales locales et environnementales, où les règles d'appropriation sont conformes aux règles de fourniture, et la répartition des coûts est proportionnelle à la répartition des bénéfices ; iii) la participation de la plupart des personnes concernées par un régime de ressources à la conception et à la modification de ses règles ; iv) la surveillance des niveaux d'appropriation et de fourniture assurée par des personnes responsables devant les utilisateurs ou les utilisateurs eux-mêmes, tant au niveau des utilisateurs que de l'état de la ressource ; v) des sanctions graduées pour les infractions aux règles, débutant par des sanctions très faibles et devenant de plus en plus fortes en cas de violations répétées ; vi) des instances locales de résolution des conflits entre utilisateurs ou avec des représentants de la force publique, fonctionnant de manière rapide et peu coûteuse ; vii) la reconnaissance par le gouvernement des droits des utilisateurs locaux à édicter leurs propres règles ; et viii) des entreprises imbriquées lorsque la ressource commune est étroitement liée à un système socio-écologique plus large, avec des activités de

²⁵⁸ B. CORIAT. *Le retour des communs : la crise de l'idéologie propriétaire*. Paris : Les Liens qui Libèrent. 2015.

²⁵⁹ P. A. SAMUELSON, *op. cit.*

²⁶⁰ E. OSTROM. *Par-delà les marchés et les États [...]*, *op. cit.*

²⁶¹ E. OSTROM. *Gouvernance des biens communs [...]*, *op. cit.*

²⁶² E. OSTROM. *Par-delà les marchés et les États [...]*, *op. cit.*

²⁶³ E. OSTROM. *Gouvernance des biens communs [...]*, *op. cit.*

gouvernance organisées en plusieurs couches imbriquées²⁶⁴. Elle souligne également que « pour que ces principes constituent une explication crédible de la pérennité de ces ressources communes et de leurs institutions, il convient de démontrer qu'ils peuvent influencer les incitations de manière à ce que les appropriateurs soient disposés à s'engager à se conformer aux règles opérationnelles élaborées dans ces systèmes, à veiller au respect des règles par les uns et les autres et à maintenir les institutions de ressources communs de génération en génération »²⁶⁵. La théorie d'OSTROM offre un cadre précieux pour la conception de politiques et de pratiques de gestion qui reconnaissent la capacité des communautés à s'auto-organiser et à coopérer autour d'une ressource commune. Cette forme de gestion de la ressource passe nécessairement par le droit d'accès et la création d'un système de sanctions graduées accepté par les acteurs concernés. D'ailleurs, lors de sa théorisation, OSTROM met en évidence l'importance de ce qu'elle appelle de la robustesse de la gouvernance²⁶⁶. Tel que expliqué par WEINSTEIN cette « robustesse » est la capacité de la gouvernance à perdurer dans le temps, à gérer les conflits et à s'adapter aux changements de l'environnement, de l'économie, de la politique aussi bien que de la société²⁶⁷. Ainsi, il souligne la nécessité de l'analyse de la dynamique de la gouvernance. De plus, bien que la traduction des travaux d'OSTROM ait mentionné « entreprises imbriquées », les textes originaux parlent d'« institutions »²⁶⁸, ce qui révèle l'importance de la gouvernance polycentrique dans ces travaux. Pour garantir la durabilité du système, il est nécessaire que la gouvernance des ressources communes soit organisée à travers plusieurs niveaux d'institutions et d'acteurs²⁶⁹. Le Professeur B. CORIAT souligne que la théorie de la gouvernance des biens communs d'OSTROM demeure actuelle et que le cœur de ses questionnements porte sur l'accès à la ressource (notamment la qualité d'accès) et la conservation de la ressource pour les générations futures²⁷⁰. Nous observons finalement que la gouvernance apparaît ici comme une forme de gestion qui, tout comme pour la gouvernance polycentrique, demande une large participation des acteurs, mais ne constitue pas un processus en soi.

²⁶⁴ E. OSTROM. Par-delà les marchés et les États [...], *op. cit.*

²⁶⁵ E. OSTROM. Gouvernance des biens communs [...], *op. cit.*, p. 115.

²⁶⁶ E. OSTROM. Governing the commons [...], *op. cit.*

²⁶⁷ O. WEINSTEIN. Gouvernance. In : F. COMINELLI, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD. Dictionnaire de biens communs. Paris : PUF. 2017, p. 601-606.

²⁶⁸ E. OSTROM. Governing the commons [...], *op. cit.*

²⁶⁹ E. OSTROM. Gouvernance des biens communs [...], *op. cit.*

²⁷⁰ B. CORIAT. Communication en colloque : Echelles et gouvernance des communs. Université Sorbonne Paris Nord. 16 février 2023. Disponible [en ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=pqKXU0RJzp4>. Accès 08 décembre 2023.

B – La gouvernance des biens communs aujourd’hui

299. Les différentes applications de la gouvernance des communs aujourd’hui. Les travaux d’OSTROM ont suscité de nouvelles approches dans divers domaines scientifiques. Actuellement, des études explorent le numérique en tant que commun²⁷¹, ainsi que l’application des principes de la gouvernance des biens communs dans l’efficacité des aires marines protégées²⁷². En droit, cette thématique interroge les juristes sur les possibilités d’adaptation et de conceptualisation²⁷³, notamment en ce qui concerne la propriété privée et les droits d’accès²⁷⁴. Selon le Professeur S. GUTWIRTH, les communs nécessitent une forme d’agir ensemble, loin d’être directement liée à la propriété²⁷⁵. Au-delà des normes et des valeurs développées par une communauté autour d’une ressource précise²⁷⁶, le Professeur met en valeur les dynamiques collectives nécessaires pour qualifier un commun²⁷⁷. Madame A. POMADE propose une lecture des communs à partir de la notion de gradient de juridicité²⁷⁸. Selon l’auteur, ce gradient fonctionne comme un outil visant une intervention équilibrée entre les régulations imposées par les autorités publiques et celles négociées par les acteurs privés, pour mener efficacement un projet commun dans un contexte donné²⁷⁹. À partir d’une étude sur le Parc Naturel Marin d’Iroise, elle démontre tout d’abord que les problématiques des

²⁷¹ N. ALIX, J. L. BANCEL, B. CORIAT, F. SULTAN. *Vers une république des biens communs?*. Paris : Les liens qui libèrent. 2018. ; H. VERDIER, C. MURCIANO. Les communs numériques, socle d’une nouvelle économie politique. *Esprit*. 2017, p. 132-145. ; B. CORIAT. Le retour des communs : la crise de l’idéologie propriétaire. Paris : Les Liens qui Libèrent. 2015. ; H. LE CROSNIER. Une bonne nouvelle pour la théorie des biens communs. *Vacarme*. 2011, p. 92-94.

²⁷² M. B. M. P. SCHIAVETTI, *op. cit.* ; A. L. R. LIMA, C. ZAPELINI, A. SCHIAVETTI. Governance of marine protected areas of the Royal Charlotte Bank, Bahia, east coast of Brazil. *Ocean and Coastal Management Journal*. 2021. ; J. A. BAGGIO, A. J. BARNETT, I. PEREZ-IBARA, U. BRADY, E. RATAJCZYK, N. ROLLINS, C. RUBIÑOS, H. C. SHIN, D. J. YU, R. AGGARWAL, J. M. ANDERIES, M. A. JANSSEN. Explaining success and failure in the commons : the configural nature of Ostrom’s institutional design principles. *International Journal of the Commons*. 2016, p. 417–439.

²⁷³ Pour plus d’information voir notamment : M.-P. C. DUFFRENE. Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique. *Revue Juridique de l’environnement*. 2020, p. 689–713. ; N. BERNARD. Le community land trust comme nouveau paradigme de l’habitat acquisitif (ou les communs appliqués à la propriété du logement). *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques*. 2018, p. 243-266. D. MISONNE. La définition juridique des communs environnementaux. *Annales Des Mines - Responsabilité et Environnement*. 2018, 5-9. ; D. MISONNE, M.-S. DE CLIPPELE, F. OST. L’actualité des communs à la croisée des enjeux de l’environnement et de la culture. *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques*. 2018, p. 59-81.

²⁷⁴ M.-P. C. DUFFRENE. Repenser l’article 714 du Code civil français comme une porte d’entrée vers les communs. *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques*. 2018, p. 297-330. ; S. GUTWIRTH. Quel(s) droit(s) pour quel commun(s) ? *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques*. 2018, 83–107.

²⁷⁵ S. GUTWIRTH. Quel(s) droit(s) pour quel commun(s) ? *Revue Interdisciplinaire d’études Juridiques*. 2018, 83–107.

²⁷⁶ Tel que préconisé par Monsieur D. BOLLIER (La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage, 2013).

²⁷⁷ S. GUTWIRTH, *op. cit.*

²⁷⁸ A. POMADE. Repenser l’approche des Communs en droit [...], *op. cit.*

²⁷⁹ A. POMADE. Repenser l’approche des Communs en droit [...], *Ibid.*

activités de pêche au sein du parc portent sur les modalités d'accès, d'usage et de partage de la ressource. Ensuite, qu'il existe une communauté au sens ostromien, puisqu'il s'agit d'un groupe de personnes impactées par les actions les unes des autres et qui cherchent collectivement des modèles de résolution de conflits pour résoudre les problèmes liés à la ressource en question. Enfin, en ce qui concerne la réalisation d'un projet commun, « *l'application du gradient de juridicité montre clairement la recherche de solutions collectives pour pallier une ineffectivité et une inefficacité des mécanismes mis en place, ou pour chercher à les améliorer* » au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise²⁸⁰.

D'autres approches plus récentes de la théorie de la gouvernance des communs d'OSTROM sont celles qui préconisent les enjeux environnementaux comme des communs, notamment le climat²⁸¹ et l'océan²⁸². Ces approches se fondent d'une part sur l'idée que ces enjeux environnementaux demandent une action coordonnée des acteurs multiples et à plusieurs niveaux. D'autre part, comme souligné par le Professeur B. CORIAT, lors de ces enjeux planétaires, toutes les sociétés sont concernées de sorte qu'elles seront impactées négativement ou positivement selon les actions qui seront prises conjointement par les représentants politiques et par elles-mêmes²⁸³. Il met en exergue la relation directe entre les choix et modes d'agir de la société et des externalités auxquelles les générations actuelles et futures seront confrontées. Dans ce contexte d'enjeux environnementaux globaux, WEINSTEIN met en lumière que la gouvernance remet en question les relations entre les acteurs (inter)gouvernementaux et non-gouvernementaux, ainsi que la nécessité de revoir les formes classiques de régulation afin d'inciter à l'adoption des normes issues de la *soft law*²⁸⁴.

Les contributions des travaux d'E. OSTROM sur la gouvernance des ressources naturelles sont indiscutables ; cependant, la traduction en droit semble rendre difficile une conception juridique de la gouvernance, spécialement en raison des possibles confusions avec la

²⁸⁰ A. POMADE. Repenser l'approche des Communs en droit [...], *op. cit.*.

²⁸¹ B. CORIAT. Le bien commun, le climat et le marché. Paris : Les liens qui libèrent. 2021.

²⁸² O. DELFOUR-SAMAMA. De la notion de « patrimoine commun de l'humanité » à celle de « bien commun de l'humanité ». L'espace océanique, terrain de nouvelles expérimentations normatives et institutionnelles ? Revue juridique de l'environnement. 2023, p. 263-270. ; E. DESCLEVES. L'océan, patrimoine commun de l'humanité. In : B. DELMAS. Les communs, aujourd'hui. Enjeux planétaires d'une gestion locale de ressources renouvelables. Paris : Karthala. 2019, p. 179-190.

²⁸³ B. CORIAT. Le bien commun, le climat et le marché [...], *op. cit.*

²⁸⁴ O. WEINSTEIN. Gouvernance. In : F. COMINELLI, M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD. Dictionnaire de biens communs. Paris : PUF. 2017, p. 601-606.

traduction du terme « bien commun » en droit français²⁸⁵. Bien que plusieurs chercheurs semblent proposer de nouvelles interprétations et des adaptations de la gouvernance ostromienne en droit²⁸⁶, cela n'est pas encore abouti et ne fait pas consensus²⁸⁷. Ainsi, nous allons analyser comment d'autres spécialistes de sciences sociales semblent percevoir la gouvernance et comment celle-ci pourrait être mobilisée en droit pour améliorer les possibilités de régulation des activités de plaisance dans les aires marines protégées.

§ 2 LA GOUVERNANCE COMME MECANISME DE REGULATION ET/OU DE NEGOCIATION

300. Propos introductifs. Le Professeur P. Le GALES met en avant que la gouvernance englobe les formes de pilotage, de coordination et de direction des individus, des groupes, des secteurs, des territoires et de la société, dépassant ainsi les organes classiques du gouvernement²⁸⁸. Cependant, il souligne que la gouvernance ne constitue pas une théorie en soi, mais plutôt une notion, voire un concept de second ordre, permettant de poser des questions plutôt que d'apporter des réponses. Ces questions s'inscrivent dans une analyse des transformations de la régulation économique, sociale et politique²⁸⁹ et s'appliquent notamment aux aires marines protégées. Ainsi, des sociologues, politistes et économistes influencés par l'économie institutionnelle et la théorie de la régulation des années 1980 ont développé d'autres approches de la gouvernance (I). Toutefois, parmi les travaux analysant les transformations des actions publiques, ceux liés à la défaillance du gouvernement dans la mise en vigueur de certaines régulations en raison d'un manque d'acceptabilité sociale méritent une analyse plus approfondie. Ce courant a donné naissance à la gouvernance négociée qui apparaît comme une lecture intéressante de la gouvernance pour notre cas d'étude (II).

I – La gouvernance dans la théorie de la régulation

301. Annonce du plan. La théorie de la régulation a été mobilisée par des économistes depuis les années 1980 pour expliquer la régulation du capitalisme et ses conséquences et crises. Toutefois, elle ne semble pas être seulement une approche économique, car elle a été

²⁸⁵ Voir notamment : O. BARRIERE, S. CARREZ, A. POMADE. Droit des communs, droit d'une intendance territoriale, pour une post-modernité du droit de l'environnement, *Revue juridique de l'environnement*. 2023, p. 323-344.

²⁸⁶ Notamment : M.-P. C. DUFFRENE, *op. cit.* ; N. BERNARD, *op. cit.* ; S. GUTWIRTH, *op. cit.*

²⁸⁷ A. POMADE. Repenser l'approche des Communs en droit [...], *op. cit.*

²⁸⁸ P. Le GALES. Gouvernance. In : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO. 2019, p. 297–305.

²⁸⁹ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*

également le départ des analyses politistes et sociologiques pour développer la fonction politique. Ainsi, nous analyserons brièvement en quoi consiste la théorie de la régulation (A). Et ensuite nous verrons les contributions de cette théorie dans certaines sciences sociales pour cerner la gouvernance (B).

A – La théorie de la régulation

302. Une brève explication de la théorie de la régulation en économie. Monsieur J.-P. CHANTEAU met en évidence l'évolution historique du terme « régulation ». Initialement, il apparaît explicitement au XIX^e siècle dans le contexte de la mécanique, puis s'étend aux domaines de la physique, de la biologie, et de la médecine, notamment en référence à la régulation sanguine telle que décrite par BERNARD²⁹⁰. Ce concept, après avoir été intégré dans les sciences sociales dans les années 1970, a été porté par l'approche systémique²⁹¹. Toutefois, en économie, le concept de régulation a été mobilisé dans les années 1970 pour comprendre les régimes de croissance capitaliste et leurs crises. Ces analyses ont mis en lumière les liens entre les régimes de croissance et les entités politiques nationales, telles que les États-Unis, la France, la Corée du Sud, etc. Ces entités nationales sont définies par des normes salariales, des normes de consommation, ainsi que des droits sociaux et économiques qui constituent les valeurs d'intégration et de justice sociale propres à ces nations. Ainsi, selon Monsieur J.-P. CHANTEAU, l'action politique joue un rôle essentiel dans la structuration du mode de régulation du capitalisme²⁹². Dans cette perspective, la régulation est perçue comme un objet empirique de l'action politique, contribuant ainsi à la mise en place d'un « *système de prescriptions et d'actions pratiques concourant à l'autonomisation d'une entité sociale et à sa stabilisation* »²⁹³.

Selon les divers courants de la recherche sur la théorie de la régulation, trois modèles ontologiques du monde social émergent pour nous éclairer sur les relations entre le champ empirique de la théorie de la régulation et sa fonction de régulation. Tout d'abord, le modèle d'hétérorégulation transcendante suppose qu'une autorité supérieure à la société humaine garantit un ordre harmonieux en intervenant pour résoudre les éventuels désordres ou en

²⁹⁰ J.-P. CHANTEAU. Théorie de la régulation, régulations, « régulationnistes » : éléments de méthodes et conditions d'une communauté épistémique. In *Cahiers d'Economie Politique*. 2017, p. 69–113.

²⁹¹ J.-P. CHANTEAU, *op. cit.*

²⁹² J.-P. CHANTEAU, *Ibid.*

²⁹³ J.-P. CHANTEAU, *Ibid.*

déléguant cette capacité aux différentes parties du système, tel que le corps social ou physique. Les classiques libéraux, comme RICARDO²⁹⁴ illustrent cette vision, où un « bon » gouvernement économique est la seule voie vers une harmonie économique, selon ce modèle de régulation totalement concentré sur une seule autorité²⁹⁵. Ensuite, un modèle caractérisé par une décentralisation totale évoque la capacité intrinsèque de chaque élément d'une entité à assurer sa propre régulation. Selon Monsieur J.-P. CHANTEAU, ce modèle d'autorégulation immanente contraste avec les modèles centralisés, suggérant que dans des conditions de concurrence parfaite, chaque individu contribuerait spontanément à atteindre un équilibre économique optimal, favorisant l'efficacité et la justice sociale²⁹⁶. Enfin, le modèle d'hétérorégulation immanente repose sur l'idée de plusieurs niveaux de régulation, indiquant que la fonction de régulation à chaque échelle d'autonomisation du social nécessite des formes d'autorité apparaissent « extérieures » aux intérêts personnels des membres de l'entité considérée. Ces formes d'autorité s'expriment à travers diverses institutions, conventions, routines, etc., qui opèrent dans des groupes sociaux spécifiques et pendant des périodes déterminées²⁹⁷. « *C'est donc une régulation qui n'est ni totalement décentralisée ni totalement concentrée, ni totalement internalisée ni totalement externalisée* »²⁹⁸. Ainsi, compte tenu que la fonction de la régulation, selon COMMONS, est une construction institutionnelle qui exerce des effets à la fois coercitifs et permissifs²⁹⁹.

303. L'exemple de la théorie de la régulation de R. BOYER. Le Professeur R. BOYER, dans sa théorie de la régulation, met en lumière la diversité des modèles de capitalisme et souligne leur capacité à évoluer en réponse aux différentes crises auxquelles les sociétés font face³⁰⁰. L'accent est mis sur la compréhension qu'il existe plusieurs formes de capitalisme ou systèmes économiques, et que ces formes changent en fonction des crises spécifiques rencontrées. Selon le Professeur, lorsqu'une crise émerge de la dynamique capitaliste, l'État intervient en tant qu'autorité régulatrice en ajustant les politiques économiques pour sauver le système économique en question. Cette intervention de l'État pendant une crise n'est pas

²⁹⁴ D. RICARDO est un économiste anglais du siècle XIX^e, connu notamment pour avoir développé la théorie de la valeur. Pour plus d'information sur ces pensées voir : D. RICARDO. *Principes de l'économie politique et de l'impôt*. Paris : Flammarion. 1999.

²⁹⁵ J.-P. CHANTEAU, *op. cit.*

²⁹⁶ J.-P. CHANTEAU, *Ibid.*

²⁹⁷ J.-P. CHANTEAU, *Ibid.*

²⁹⁸ J.-P. CHANTEAU, *Ibid.*, p. 83.

²⁹⁹ J. R. COMMONS. *Institutional Economics : Its Place in Political Economy*, New Jersey : Transaction Publishers. 1989.

³⁰⁰ R. BOYER. *Théorie de la régulation : Les fondamentaux*. Paris : La Découverte. 2004.

seulement une réponse immédiate, mais elle peut également remodeler les contraintes du capitalisme en introduisant de nouvelles mesures. Ainsi, le capitalisme, confronté à différentes crises, a la capacité de se rétablir grâce à l'intervention publique, et cette intervention peut entraîner une redéfinition de ses contraintes et, par conséquent, une nouvelle dynamique capitaliste, mais également des compromis politiques afin d'atteindre cette dynamique³⁰¹. En cela, les choix entre les instruments et les actions publiques qui seront mobilisés pour « sauver » le système économique affectent la politique et les autres institutions, comme les banques centrales³⁰². Finalement, ce qui intéresse les économistes de ce courant comme les Professeurs M. AGLIETTA et R. BOYER est de comprendre les moments de stabilité des capitalismes entre les différentes crises et l'articulation entre le rôle des institutions.

Dans le contexte de ces analyses sur les interactions entre les institutions publiques et privées lors de crises des capitalismes, certaines notions de gouvernance se sont développées pour cerner les rôles de chacun et la coordination nécessaire pour atteindre ses objectifs.

B – La gouvernance et la théorie de la régulation

304. La gouvernance comme résultat de l'articulation de régulations. La gouvernance émerge en tant que résultat de l'articulation stabilisée de différentes formes de régulation, comme le souligne le Professeur P. Le GALES. Cette approche s'inscrit dans la théorie de la régulation, mais elle ne se limite pas à une perspective strictement économique. En se basant sur une lecture politiste de cette théorie, le Professeur met en évidence que la régulation se manifeste lorsque des relations relativement stables entre acteurs et groupes sociaux permettent la répartition des ressources et l'application de sanctions selon des normes et des règles, explicites ou implicites³⁰³. Cette conception de la régulation se définit à travers trois dimensions : le mode de coordination des activités ou des relations entre acteurs, l'allocation des ressources liées à ces activités ou acteurs, et la structuration des conflits³⁰⁴. Dans cette optique, cinq formes idéales de régulation émergent : le marché basé sur la concurrence, les grandes entreprises fondées sur la hiérarchie, l'État reposant sur la contrainte, les communautés basées sur la solidarité, et enfin, les associations d'employeurs fondées sur la

³⁰¹ R. BOYER. Les institutions dans la théorie de la régulation, *Cahiers d'économie Politique*. 2003, p. 79-101.

³⁰² R BOYER. Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie. Paris : La Découverte. 2020.

³⁰³ P. Le GALES. Gouvernance [...], *op. cit.*, p. 303.

³⁰⁴ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*, p. 303.

négociation. Ces idéaux-types se combinent pour former des modes de gouvernance appliqués à différents secteurs, territoires et sociétés³⁰⁵.

Dans ce contexte, plusieurs courants se sont développés pour explorer la dimension contingente, examinant les diverses institutions imbriquées dans les actions collectives à différents niveaux (social, économique, politique)³⁰⁶. Un premier courant se concentre sur la participation des individus dans les processus de délibération, donnant lieu à des discussions sur la gouvernance démocratique³⁰⁷. Le Professeur M. BEVIR met en avant l'évolution de la mobilisation de cette forme de gouvernance dans les politiques publiques, visant à renforcer les procédures de décision, les cadres et les discours dans lesquels les différents groupes interagissent³⁰⁸. Un deuxième courant semble s'être intéressé à un aspect « obscur » de la gouvernance³⁰⁹, se focalisant sur « *le rôle de la corruption, des gangs ou mafias, du clientélisme, d'oligarchies corrompues, de familles, d'églises pentecôtistes ou de l'armée comme acteur politique qui contrôlent, gouvernement des pans entiers de certains pays* »³¹⁰. En d'autres termes, ces chercheurs explorent les effets de cet aspect informel de la prise de décision, qui semble parfois avoir une influence plus marquée que les processus officiels. Néanmoins, force est de constater que les deux cas s'inscrivent dans la théorie de la régulation, la gouvernance se manifeste comme un processus décisionnel pouvant privilégier la participation multiple ou des acteurs moins formels lors du choix des instruments de régulation.

II – La gouvernance négociée

305. Annonce du plan. Une autre proposition de la gouvernance a été développée à partir des analyses des relations entre les institutions et les différentes formes de régulation. La gouvernance négociée semble avoir gagné de l'espace dans les décision depuis une trentaine d'années³¹¹. Nous verrons d'abord les caractéristiques de cette notion (A) et ensuite comment

³⁰⁵ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*

³⁰⁶ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*

³⁰⁷ A. FUNG, E. O. WRIGHT. *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso Press. 2003.

³⁰⁸ M. BEVIR. *Democratic Governance*. Princeton : Princeton University Press. 2010.

³⁰⁹ P. Le GALES, T. VITALE. *Governing the large metropolis. A research agenda. Cahiers de recherche du Programme Cities are Back in Town*, 2013. D. LEVI-FAUR. From "Big Government" to "Big Governance"? *In* : D. LEVI-FAUR. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press. 2012.

³¹⁰ P. Le GALES. Gouvernance [...], *op. cit.*, p. 304.

³¹¹ R. MAYNTZ. From government to governance : Political Steering in Modern Societies. *In* : R. MAYNTZ. *Governance of Integrated Product Policy*. Londres : Routledge. 2006.

elle pourrait être mobilisée en droit pour soutenir une nouvelle forme de processus décisionnel pour développer la régulation des activités de plaisance dans les aires marines protégées (B).

A – La notion de gouvernance négociée dans les sciences sociales

306. La notion de gouvernance négociée. Selon le Professeur P. Le GALES, la gouvernance négociée se définit comme un mécanisme favorisant des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes, ainsi que la résolution des conflits par la négociation et la coopération³¹². Il met également en lumière que la problématique de la gouvernance trouve son origine dans la littérature sur les défaillances du gouvernement, incluant l'incapacité à faire respecter la réglementation, le refus de groupes de reconnaître la légitimité, une mauvaise appréciation des relations entre les moyens et les fins, ainsi que l'absence de compétence et d'instruments de gouvernement³¹³. Dans une perspective influencée par le contexte allemand, la Professeure R. MAYNTZ insiste sur la capacité de la société à s'autoréguler, ainsi que sur la capacité de certains secteurs à résister à l'autorité de l'État³¹⁴. Dans ce cadre d'autorégulation comme modalité de gouvernance négociée, elle présente deux exemples. D'une part, la première forme d'autorégulation sociale réside dans les systèmes de négociation entre les représentants d'intérêts différents, voire opposés, tel que le système allemand de négociation salariale institutionnalisée entre le capital et le travail, dans lequel le gouvernement ne participe pas et n'est pas censé intervenir. D'autre part, un deuxième type d'autorégulation sociale concerne les prétendus « gouvernements privés ». Les gouvernements privés sont des organisations qui imposent des normes et des standards à leurs membres, servant non seulement leurs propres intérêts, mais aussi certains intérêts publics³¹⁵. La Professeure souligne que parmi les différentes formes possibles de collaborations entre l'autorité publique et le secteur privé, les accords dits néo-corporatistes dans les pays d'Europe de l'Est traduisent bien l'idée de gouvernance négociée, dans le sens où les négociations sont institutionnalisées entre l'État, les entreprises organisées et les syndicats sur des questions de politique macroéconomique³¹⁶. Enfin, la Professeur R. MAYNTZ conclut que lorsque les politiques publiques sont élaborées au sein de réseaux de politiques publiques, l'État ne constitue plus le centre directeur de la société. Au sein de ces réseaux, l'État et le public sont étroitement liés

³¹² P. Le GALES. Gouvernance [...], *op. cit.*, p. 301.

³¹³ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*

³¹⁴ R. MAYNTZ. From government to governance : Political Steering in Modern Societies. In : R. MAYNTZ. *Governance of Integrated Product Policy*. Londres : Routledge. 2006.

³¹⁵ R. MAYNTZ, *Ibid.*

³¹⁶ R. MAYNTZ, *Ibid.*

et les interactions au sein de ces réseaux produisent un consensus négocié facilitant la formation d'une politique qui rencontre l'adhésion plutôt que la résistance lors de sa mise en œuvre. Ce mode de formulation des politiques s'adapte à un environnement social complexe et dynamique, où une coordination centrale est difficile, voire tout à fait impossible³¹⁷.

Parmi les théoriciens favorables à la gouvernance négociée, un ensemble d'auteurs met en lumière l'horizontalité des relations entre les parties prenantes ainsi que leur interdépendance. Ils insistent sur l'émergence d'une gouvernance que nous pouvons considérer comme collaborative, un concept que les Professeurs C. ANSELL et A. GASH explorent en se concentrant sur les aspects horizontaux des interactions entre les acteurs, les relations interdépendantes, la régularité et les règles des échanges, l'autonomie des secteurs et des réseaux par rapport à l'État, la dimension temporelle, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, ainsi que les formes de collaboration pragmatique³¹⁸. Bien que le Professeur P. Le GALES souligne que « *la gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement* »³¹⁹, il met en évidence que la gouvernance va au-delà d'une simple articulation entre différents réseaux ou d'une question de coordination d'acteurs multiples à moindre coût. Elle soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat contradictoire, d'affrontement entre des intérêts divers, d'intérêt général, de légitimité, de démocratie, en résumé, de politique³²⁰. Pour parvenir à une forme de légitimité et de consensus dans la prise de décision, la prise en compte des intérêts des différents acteurs semble fondamentale. Dans la notion de gouvernance négociée qui nous intéresse, l'idée centrale est la prise de décision dans le but de résoudre un conflit de manière satisfaisante et contraignante pour tous les acteurs impliqués.

³¹⁷ R. MAYNTZ, *Ibid.*. (Nous traduisons). *In situ* : « *Where public policy is developed in policy networks, government is no longer the steering center of society. In policy networks, the state and civil society are loosely coupled, and interaction within such networks produces a negotiated consensus which facilitates the formation of a policy that meets with compliance rather than resistance in the phase of implementation. This mode of policy making is adapted to a complex and dynamic social environment, where central coordination is difficult if not outright impossible* ».

³¹⁸ C. ANSELL, A. GASH. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012, p. 543–571. Voir également : P. Le GALES. Gouvernance. *In* : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO. 2019, p. 297-305.

³¹⁹ P. Le GALES. Gouvernance [...], *op. cit.*

³²⁰ P. Le GALES. Gouvernance [...], *Ibid.*

B – La mobilisation de la gouvernance négociée en droit

307. Le choix de la gouvernance négociée pour notre étude. Force est de constater que l'étude de la gouvernance d'un espace protégé, tel qu'une aire marine protégée, révèle son caractère résultant d'une construction sociale, politique et historique, dans laquelle le droit participe. Ainsi, à la lumière des limitations des règles juridiques pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, telles qu'observées dans la première partie de cette étude, la question de l'acceptabilité sociale des normes et les contraintes liées au pouvoir de police administrative en matière de régulation des activités de plaisance nous ont conduit à solliciter une approche différente du processus de prise de décision au sein de ces espaces protégés. La gouvernance négociée semble combler ces lacunes permettant d'améliorer la participation du public dans la prise de décision tout en maintenant un aspect contraignant dans la solution adoptée afin d'assurer son application. Ainsi, nous avons choisi d'adopter la notion de gouvernance négociée issue des sciences politiques comme un outil conceptuel à mobiliser en droit de l'environnement. Cependant, il est nécessaire de clarifier certains termes pour éviter toute incompréhension.

308. La négociation en droit. Tout d'abord, la notion de négociation en droit requiert une clarification. Le terme « négociation » est utilisé pour décrire divers types de transactions, qu'elles soient d'ordre social, commercial, politique, voire familial. Selon Monsieur R. LAUNAY, la négociation est une dynamique complexe combinant des processus conflictuels et coopératifs en vue de résoudre un conflit en excluant temporairement, au moins, l'usage de la force, la violence et le recours à l'autorité. Elle implique également la reconnaissance réciproque des parties en présence³²¹. Dans un sens similaire, C. DUPONT définit la négociation comme un processus au cours duquel deux parties ou plus interagissent en vue d'atteindre une position acceptable malgré leurs divergences³²². Cependant, la Professeure V. ROSOUX souligne que la notion de négociation sous-entend que l'usage de la force reste une menace et le moteur de cette notion³²³. Elle affirme également que la négociation implique inévitablement quatre éléments. Tout d'abord, une interaction entre des acteurs et une forme de communication. Ensuite, la négociation concerne les divergences, mettant en lumière qu'au-delà de ces divergences réelles et/ou perçues, lors d'une négociation, les parties

³²¹ R. LAUNAY. *La Négociation. Approche psychosociologique*. Paris : EME-ESF, 1982.

³²² C. DUPONT. *La Négociation. Conduite, théorie, applications*. Paris : Dalloz, 1994.

³²³ V. ROSOUX. *La négociation internationale*. In : T. BALZACQ. *Traité de relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 795-822.

partagent des intérêts communs. Le troisième élément essentiel est l'interdépendance entre les acteurs pour atteindre les objectifs fixés. Enfin, selon la Professeure V. ROSOUX, le dernier élément commun à toutes les négociations réside dans le fait que la solution recherchée doit être mutuellement acceptable³²⁴. Selon elle, la négociation demeure le seul moyen de coexistence entre les différents États souverains en droit international³²⁵, étant d'ailleurs reconnue comme l'activité la plus répandue en droit international³²⁶. Toutefois, nous pouvons également l'appliquer en droit interne lors des conflits d'usage ou d'intérêt sur une zone déterminée de l'aire marine protégée. Il est indéniable que de plus en plus, les négociations se font par l'intermédiaire d'un médiateur, notamment dans le domaine de la résolution des conflits³²⁷. Ainsi, nous concevons la négociation comme un processus visant l'adoption d'une décision mutuellement satisfaisante et contraignante pour les parties impliquées. La question de la contrainte lors de la décision finale revêt une importance cruciale pour surmonter les limites des normes volontaires analysées précédemment. De plus, le recours à un médiateur ne fait qu'appuyer la mobilisation juridique afin de favoriser l'acceptabilité sociale de la norme et des autorités compétentes lors de la négociation pour co-construire une norme régulant la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

Bien que le Professeur J. CAILLOSSE souligne qu'au sein d'une nouvelle forme de gouvernance, il n'est pas possible de parler d'une symétrie dans les interactions des acteurs participant à la construction des politiques publiques en raison de la distribution inégale des ressources et des contraintes entre l'État et les autres parties impliquées³²⁸, la notion de gouvernance négociée, en tant que mécanisme favorisant des décisions négociées mutuellement satisfaisantes et contraignantes, nous semble la plus appropriée pour promouvoir l'acceptabilité sociale des acteurs impliqués dans la régulation des activités de plaisance au sein des aires marines protégées. Elle semble également capable d'améliorer au moins les relations entre les acteurs locaux et les autorités compétentes en matière de réglementation permettant d'aller plus loin que les normes imposées.

309. Conclusion du chapitre. La notion de gouvernance revêt différentes significations selon les disciplines et les théories qui la mobilisent. Bien que sa définition ne soit pas encore

³²⁴ V. ROSOUX. La négociation internationale. In : T. BALZACQ. *Traité de relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 795-822.

³²⁵ V. ROSOUX, *Ibid.*

³²⁶ M.-C. SMOUS, D. BATTISTELLA, P. VENNESSON. *Dictionnaire des relations internationales*. Paris : Dalloz. 2003, p. 374.

³²⁷ V. ROSOUX, *op. cit.*

³²⁸ J. CAILLOSSE, *op. cit.*

fixée en droit, elle offre plusieurs perspectives pour mettre en évidence la participation des acteurs dans la gestion d'une situation ou d'une ressource, se référant ainsi à l'idée de processus décisionnel. Cette notion polysémique peut être vue comme un outil conceptuel en droit, permettant le développement d'un cadre d'analyse sur les instruments juridiques mobilisés et sur le degré de juridicité des actions au sein d'une aire marine protégée. L'UICN a classé la gouvernance des aires marines protégées en fonction de ceux qui détiennent le pouvoir décisionnel, conduisant à une classification majoritairement étatique en France métropolitaine. Toutefois, d'autres formes de gouvernance semblent émerger au sein de ces aires marines protégées. D'une part, les classifications provenant d'autres sciences sociales, notamment de l'économie, renvoient également à l'idée de gestion ou de processus décisionnel plus ou moins, polycentrique, participatif, démocratique et collaboratif. D'autre part, les leçons d'OSTROM sur la gouvernance de biens communs continuent de faire débat sur son intégration dans le cadre juridique. Toutefois, notre choix d'adopter la notion de gouvernance négociée, définie comme la recherche d'une résolution de conflit menant à une décision contraignante et acceptable par les parties prenantes, s'ancre dans la perspective d'améliorer l'acceptabilité sociale des normes liées à la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Cette approche nous offre la possibilité, en droit, de mobiliser d'autres instruments juridiques afin de surmonter les limites identifiées lors des analyses précédentes sur les normes contraignantes et volontaires. Bien que nous ne puissions affirmer qu'une définition de la gouvernance soit intrinsèquement meilleure qu'une autre, la notion de gouvernance négociée s'avère être la plus adaptée dans notre contexte. Elle permet une rélecture des procédures de participation du public dans la prise de décision au sein des aires marines protégées, mais elle pourrait être renforcée par la mobilisation de nouveaux instruments juridiques comme nous verrons ensuite.

Chapitre 2

LA RELECTURE DES PROCEDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC AU PRISME D'UNE GOUVERNANCE NEGOCIEE

310. Une proposition de relecture des procédures de participation du public fondée sur l'approche négociée de la gouvernance. Le présent chapitre s'inscrit dans un cadre d'analyse exploratoire du droit. L'objectif est d'explorer l'application de la notion de gouvernance négociée pour identifier d'éventuelles adaptations dans les procédures de participation du public à la co-construction des décisions au sein des aires marines protégées, relativement à la régulation de la fréquentation de plaisance. Notre objectif ici se limite à évaluer les conséquences potentielles de l'intégration de la gouvernance négociée dans les procédures de participation du public en matière environnementale. Cette analyse n'a pas pour but de remettre en question la validité ou la portée des procédures actuelles¹, mais plutôt de déterminer si la mobilisation de la gouvernance négociée pourrait engendrer des formes différentes de discussion et de co-construction des décisions dans le contexte juridique. Nous examinerons les implications possibles de cette nouvelle perspective sur les procédures de consultation (Section 1) et les procédures de concertation en matière environnementale (Section 2).

SECTION 1 — LA PROCEDURE DE CONSULTATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE DANS LE PERIMETRE D'UNE AIRE MARINE PROTEGEE

311. Annonce du plan. Dans le cadre de notre recherche, les considérations présentées ici résultent d'une analyse spéculative sur les hypothèses envisagées quant à l'adoption de la gouvernance négociée dans le contexte des procédures classiques de consultation du public en matière environnementale². Comme nous l'avons souligné précédemment, bien que la participation du public dans les organes de consultation puisse être rendue obligatoire, la prise en compte de son avis demeure principalement facultative³. Par conséquent, l'objectif de notre étude est de mettre à l'épreuve les implications de l'adoption d'une forme de discussion

¹ A.-C. DECOUFLE. Introduction. In : A. SAYAG. *Quel droit des affaires pour demain ? Essai de prospective juridique*. Paris : Librairies techniques, 1984.

² A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. Paris : L.G.D.J., 2010.

³ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *Ibid.*

orientée vers la prise de décision mutuellement satisfaisante et contraignante pour les acteurs impliqués, à travers une négociation et coopération entre eux, dans le cadre la régulation de la fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées. Dans cette perspective, nous examinerons d'une part comment la mise en avant de la coopération dans la construction des décisions pourrait influencer la participation du public lors de l'enquête publique (§1). D'autre part, nous étudierons les implications de la possible prépondérance du public dans le référendum (§2).

§ 1 LA COOPERATION ENTRE LE PUBLIC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES PAR L'ENQUETE PUBLIQUE

312. Les possibles articulations entre la gouvernance négociée et l'enquête publique. Si l'on se réfère à la définition de l'enquête publique en matière environnementale, il s'agit d'une procédure visant à « *informer le public et recueillir ses appréciations, suggestions et contre-projets, postérieurement à l'étude d'impact lorsque celle-ci est requise, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à son information* »⁴. Parmi les applications possibles en droit de l'environnement, cette procédure s'applique également aux projets susceptibles d'affecter l'environnement⁵, même s'il ne s'agit pas d'une atteinte grave⁶. Plus précisément, dans le contexte des aires marines protégées, le Code de l'environnement prévoit l'utilisation de l'enquête publique en cas de risques d'incidences environnementales des projets et des documents de planification d'un espace, tels que les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, ainsi que ceux de la charte d'un parc national⁷. Un exemple concret de projet soumis à l'enquête publique que nous avons analysé lors de la première partie de ce travail est celui de la réglementation du mouillage au sein d'une aire marine protégée. Cependant, lors de l'application de cette procédure juridique pour soutenir le développement de la notion de gouvernance négociée, d'autres moments de participation du public semblent envisageables. Comme souligné par les Professeures M. D. LEUZINGER et S. T. SILVA, la participation du public dans les décisions liées à l'aire marine protégée dont elle résulte devrait se dérouler en deux temps : un premier

⁴ Définition de « enquête publique » In : C. BRODHAG, F. BREUIL, N. GONDRAN, F. OSSAMA. *Dictionnaire du développement durable*. Saint-Dennis : Afnor, 2004.

⁵ H.-G. HUBRECHT, G. MELLERAY. La démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement. *Les petits affiches*, 1983, p. 14. *Apud* A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*, p. 159.

⁶ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *Ibid.*

⁷ Article L123-2 du Code de l'environnement.

temps avant sa création et un second temps lors de la gestion de cet espace⁸. Dans notre perspective d'améliorer le degré d'acceptabilité sociale à travers la construction négociée de la norme, de nouveaux moments d'interaction et de coopération nous semblent essentiels. Bien que le Code de l'environnement ne prévoit pas explicitement la sollicitation du public dans d'autres que ceux listés à l'article L123-2, nous pouvons nous interroger sur l'hypothèse d'une mobilisation de la gouvernance négociée afin de renforcer la coopération entre les acteurs locaux et les autorités compétentes au sein des aires marines protégées, spécialement en matière de régulation de la fréquentation de plaisance. Cela semble opportun, étant donné que les acteurs locaux demeurent les plus intéressés et potentiellement les plus impactés par les décisions relatives à la gestion de ces espaces protégés ainsi que des activités régulées. Par conséquent, leur participation dans d'autres types de décisions ayant un impact sur l'environnement devient essentielle pour appuyer la gouvernance. Pour concorder avec l'idée d'une décision en matière environnementale co-construite et satisfaisante pour les parties engagées, nous proposons d'envisager une lecture plus large de l'utilisation de l'enquête publique pour solliciter l'avis de ces acteurs lors d'un changement d'objectif d'une aire marine protégée (I), ainsi que dans le cas de nouveaux projets proposés pour la gestion des espaces protégés (II).

I – L’avis nécessaire du public dans le cas de changements d’objectif d’une aire marine protégée

313. La mise en avant de la coopération dans les changements d’objectifs des aires marines protégées. L'article L123-2 du Code de l'environnement prévoit, d'une part, que les projets de création de parcs nationaux, de parcs naturels marins, ainsi que le classement des réserves naturelles, sont soumis à l'enquête publique⁹. D'autre part, les documents d'objectifs des sites Natura 2000 sont également soumis à la consultation du public avant leur approbation par l'autorité compétente¹⁰. Cependant, dans le contexte de la mise en avant de la coopération souhaitée pour développer une forme de gouvernance négociée au sein des instances décisionnelles des aires marines protégées afin d'ultérieurement permettre une plus forte participation du public dans la régulation de la fréquentation de plaisance, cette participation lors des changements ou évolutions des objectifs de ces espaces protégés nous semble

⁸ M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA. The principle of participation and the creation and management of protected areas in the global environmental law perspective. *Brazilian Journal of International Law*, 2017, p. 135–146.

⁹ Article L123-2-I, 3 du Code de l'environnement.

¹⁰ Article L120-1 du Code de l'environnement et article 7 de la Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005). *JORF* n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

également justifiée (A). Afin de rendre plus concrète cette approche de l'enquête publique en lien avec la notion de gouvernance négociée, nous proposerons un parallèle avec la sollicitation du public lors de l'évolution de la réserve naturelle nationale d'Iroise, qui a notamment impacté l'acceptabilité sociale de la norme chez les plaisanciers locaux (B).

A – Une participation dans l'évolution des aires marines protégées justifiée

314. La coopération comme élément essentiel pour l'évolution des objectifs des aires marines protégées. D'une part, si les justifications en faveur de la création de chaque type d'aire marine protégée sont prévues par le Code de l'environnement¹¹, ce sont les organes de gestion de chaque type d'aire qui établissent les objectifs précis de ces espaces protégés, tels que la charte de parc national et le plan de gestion des parcs naturels marins. D'autre part, selon le type d'aire marine protégée, ces documents de gestion sont soumis ou non à la consultation du public lors de leur création ou modification. Nous observons ici un traitement différencié en fonction du type de document et du type d'aire marine protégée. Ainsi, les projets de charte d'un parc national sont soumis à l'enquête publique avant leur approbation par l'autorité compétente¹², tandis que les documents d'objectifs d'un site Natura 2000 sont soumis à la participation du public lorsqu'ils font l'objet d'un changement ou d'une actualisation¹³. À titre d'exemple concret, en 2022, les préfets des Pyrénées-Atlantiques et le préfet Maritime de l'Atlantique ont sollicité, par voie électronique, l'avis du public sur le document d'objectifs des quatre sites Natura 2000 de la côte basque¹⁴ avant son approbation¹⁵. Cette démarche vise à améliorer la qualité de la décision publique, à contribuer à sa légitimité, ainsi qu'à sensibiliser et informer la société¹⁶. Ces documents qui présentent les objectifs de ces sites Natura, pouvaient faire l'objet d'observations. Cette approche nous semble pertinente pour renforcer les liens de coopération en vue d'améliorer l'acceptabilité sociale de la norme, notamment en matière de régulation de la fréquentation de plaisance. En facilitant les échanges entre les acteurs concernés, elle vise à parvenir à des documents satisfaisants pour

¹¹ Article L334-1 et suivants du Code de l'environnement.

¹² Article L123-2-I du Code de l'environnement.

¹³ Article L120-1 du Code de l'environnement et article 7 de la Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005). *JORF* n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

¹⁴ Il s'agit du Domaine d'Abbadia et corniche basque, Falaises de Saint-Jean-de-Luz à Biarritz, Côte basque rocheuse et extension au large, Rochers de Biarritz : le Bouccalot et la Roche ronde.

¹⁵ La synthèse des observations reçus, ainsi que l'arrêté interpréfectoral 22 du 14 mars 2022 portant sur l'approbation des documents sont disponibles [en ligne] <https://www.premar-atlantique.gouv.fr/page/approbation-par-le-prefet-de-pyrenees-atlantiques-et-le-prefet-maritime-de-l-atlantique-du-document-d-objectifs-docob-des-quatre-sites-natura-2000-mer-et-littoral-de-la-cote-basque>. Accès 09 avril 2024.

¹⁶ Article L120-1 du Code de l'environnement.

toutes les parties, contribuant ainsi à accroître la légitimité de la décision, laquelle influe également sur la gestion de l'aire marine protégée.

315. Une possible équivalence entre les documents d'objectifs Natura 2000 et les plans de gestion des parcs naturels marins. Dans ce contexte, se pose la question de savoir si une forme d'équivalence entre les documents d'objectifs Natura 2000 ne pourrait pas être envisagée lors de l'actualisation des plans de gestion des parcs naturels marins. Cette interrogation découle de nos observations concernant les notes sur la méthodologie de rédaction du plan de gestion 2025-2040 du Parc naturel marin d'Iroise, émises par l'Office français de la biodiversité (OFB)¹⁷. Dans ces notes, l'OFB souligne l'importance des enjeux liés à la participation des acteurs locaux pour la légitimité du plan de gestion¹⁸. Malgré la suggestion de l'organisme visant à créer un conseil de gestion élargi ou d'un groupe de travail pour recueillir l'avis des principales structures sur les enjeux centraux au sein du parc naturel marin, la sollicitation par le biais de l'enquête publique, telle que pratiquée pour les documents d'objectifs Natura 2000, semble justifiée. Cette approche vise à renforcer la participation et à favoriser la coopération entre les gestionnaires, la préfecture maritime et les acteurs socio-économiques locaux, permettant ainsi la mise en pratique de la gouvernance négociée. Dans ces notes, la nécessité de la sollicitation du grand public par le biais de consultations dématérialisées est mise en avant¹⁹. Cependant, il est souligné que le grand public ne pourrait pas proposer des objectifs concrets, mais seulement suggérer des enjeux. En contrepartie, il ressort du document que le public semble très peu impliqué dans ce type de discussion, soulignant ainsi l'importance d'organiser divers moments d'échanges pour favoriser cette participation. Il convient de rappeler que les activités seront régulées au sein des parcs naturels marins en fonction des objectifs définis par le plan de gestion, conformément aux compétences juridiques de chaque autorité. Ainsi, comme le prévoit le plan de gestion actuel du Parc naturel marin d'Iroise, le tourisme et le nautisme font partie des orientations de gestion²⁰, ce qui implique la régulation des activités de plaisance. Finalement, nous observons qu'une forme d'équivalence entre les deux processus de participation pourrait être justifiée, face à l'ambition

¹⁷ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité. Notes - méthode de rédaction du plan de gestion 2025-2040. Conseil de gestion, 25 février 2022.

¹⁸ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité. Notes - méthode de rédaction du plan de gestion 2025-2040. Conseil de gestion, 25 février 2022.

¹⁹ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité. Notes - méthode de rédaction du plan de gestion 2025-2040. Conseil de gestion, 25 février 2022.

²⁰ Parc naturel marin d'Iroise, plan de gestion 2010-2025. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948a26edab60112?view=book&rel=0&enablejsapi=1&version=3&playerapiid=ytplayer&page=1>. Accès 09 avril 2024.

de promouvoir la coopération entre les acteurs et à la nécessité de la participation telle que perçue par les autorités compétentes.

B – Un parallèle avec l'évolution de la Réserve naturelle nationale d'Iroise

316. L'exemple de participation dans l'évolution de la Réserve naturelle nationale d'Iroise. Créée par l'État en 1992, la Réserve naturelle nationale d'Iroise, initialement couvrait environ 40 hectares des zones terrestres des îles inhabitées de Bannec, Balanec et Trielen (archipel de Molène, Bretagne)²¹. Bien que la Réserve naturelle nationale d'Iroise soit limitée à la partie terrestre des îles, ce qui pourrait sortir de notre objet d'étude, depuis 2016, le Parc naturel marin d'Iroise assume la gestion de cet espace protégé. La réserve vise spécifiquement la conservation des sites de nidification des oiseaux marins et des zones de reproduction des phoques gris (*Halichoerus grypus*)²², étant ainsi une aire protégée alignée sur les objectifs du parc naturel marin d'Iroise, ayant des conséquences sur la régulation de la fréquentation de plaisance. En 2018, en tant que gestionnaire de la réserve, le Parc naturel marin d'Iroise a initié le projet d'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise à 19 autres îles et îlots (environ 1129 hectares au lieu de 40 hectares), dans le but notamment de protéger les espèces et habitats présents sur les estrans, qui n'étaient pas antérieurement pris en compte. A noter que « *le périmètre d'étude du projet se situant au cœur d'un parc naturel marin, les préfets n'ont pas jugé nécessaire d'intégrer les zones marines situées au-delà des estrans, considérant que celles-ci sont par ailleurs gérées par le PNMI, et font, à ce titre, l'objet de mesures de protection* »²³. Néanmoins, l'une des raisons de ce projet était également l'augmentation des activités nautiques et de plaisance dans l'archipel de Molène.

Les discussions sur l'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise ont duré plusieurs années. Par exemple, une réunion publique a eu lieu le 18 juin 2019, et au cours du premier semestre de 2020, trois groupes de travail ont été organisés, mobilisant plus de 200

²¹ Décret n°92-1157 du 12 octobre 1992 portant création de la réserve naturelle d'Iroise (Finistère). *JORF* n°244 du 20 octobre 1992.

²² Dossier du projet d'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise – Résumé des études scientifiques. DREAL Bretagne, PNMI, RNN d'Iroise, 2019. Disponible [en ligne] <https://www.finistere.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Enquetes-publiques/Extension-du-perimetre-et-modification-de-la-reglementation-Reserve-Naturelle-Nationale-d-Iroise/Dossier-d-enquete>. Accès 09 avril 2024.

²³ Dossier du projet d'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise – Résumé des études scientifiques. DREAL Bretagne, PNMI, RNN d'Iroise, 2019, p. 17. Disponible [en ligne] <https://www.finistere.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Enquetes-publiques/Extension-du-perimetre-et-modification-de-la-reglementation-Reserve-Naturelle-Nationale-d-Iroise/Dossier-d-enquete>. Accès 09 avril 2024.

participants au total²⁴. Enfin, l'arrêté préfectoral d'ouverture de l'enquête publique a été publié, prévoyant la réalisation de cette procédure de consultation du 29 juin au 28 juillet 2020. Pendant cette période, le commissaire-enquêteur a recueilli 165 interventions, plus de 90 courriels, 16 observations/propositions et 19 courriers. Parmi ces manifestations, 111 avis étaient défavorables au projet d'extension²⁵. Cependant, il est intéressant de noter que ces avis étaient principalement liés à une confusion entre la Réserve naturelle nationale d'Iroise et le Parc naturel marin d'Iroise, en particulier en ce qui concerne la pêche autour de l'archipel de Molène²⁶. Cela démontre la nécessité d'un dialogue clair et de proximité avec les acteurs locaux, qui n'ont pas nécessairement les connaissances requises pour comprendre l'articulation entre ces différents outils de protection de l'environnement. Ainsi, plusieurs réponses ont été apportées par la préfecture avant l'approbation de l'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise, en septembre 2021.

Le cas de l'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise constitue un exemple intéressant mettant en lumière la nécessité de coopérer avec les acteurs locaux, lesquels sont les premiers impactés par les décisions de gestion entourant les aires marines protégées ainsi que sur les activités sur place. Bien que la protection de l'environnement marin demeure l'objectif principal de ces documents de gestion, il est important de noter que les activités humaines sont également susceptibles d'être impactées. En l'absence d'un dialogue approprié, cela peut entraîner une faible acceptation sociale de la norme. La coopération entre les différents acteurs semble favoriser une meilleure compréhension de la norme, contribuant ainsi à renforcer sa légitimité. Bien que le cas de l'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise ne soit pas directement lié à un changement d'objectif, l'interdiction d'accès à une zone maritime plus vaste et les réglementations qui en découlent imposent de nouvelles contraintes aux usagers, notamment les plaisanciers, modifiant ainsi la perception du rapport de forces

²⁴ Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur dans le cas l'enquête publique 2000/56 sur l'extension de la Réserve naturelle national d'Iroise. Publié le 15 septembre 2020. Disponible [en ligne] <https://www.finistere.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Enquetes-publiques/Extension-du-perimetre-et-modification-de-la-reglementation-Reserve-Naturelle-Nationale-d-Iroise/Rapport-et-conclusions-du-commissaire-enqueteur>. Accès 09 avril 2024.

²⁵Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur dans le cas l'enquête publique 2000/56 sur l'extension de la Réserve naturelle national d'Iroise. Publié le 15 septembre 2020. Disponible [en ligne] <https://www.finistere.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Enquetes-publiques/Extension-du-perimetre-et-modification-de-la-reglementation-Reserve-Naturelle-Nationale-d-Iroise/Rapport-et-conclusions-du-commissaire-enqueteur>. Accès 09 avril 2024.

²⁶ Rapport et conclusions du commissaire-enquêteur dans le cas l'enquête publique 2000/56 sur l'extension de la Réserve naturelle national d'Iroise. Publié le 15 septembre 2020. Disponible [en ligne] <https://www.finistere.gouv.fr/Publications/Publications-legales/Enquetes-publiques/Extension-du-perimetre-et-modification-de-la-reglementation-Reserve-Naturelle-Nationale-d-Iroise/Rapport-et-conclusions-du-commissaire-enqueteur>. Accès 09 avril 2024.

entre les gestionnaires et les usagers de ce territoire. De plus, l'élargissement des espèces concernées peut être perçu comme un nouvel objectif de protection qui mérite d'être discuté avec le grand public concerné. Cette démarche participative et coopérative semble contribuer à instaurer un climat de confiance, nécessaire à l'acceptation des mesures de régulation notamment de la fréquentation de plaisance, tout en favorisant une gestion plus efficace et mieux acceptée des aires marines protégées.

II – L’avis nécessaire du public dans le cas des nouveaux projets proposés par la gestion d’une aire marine protégée

317. Annonce du plan. La proposition de nouveaux projets liés à la gestion des aires marines protégées, susceptibles d'avoir un impact direct sur l'environnement marin ou sur l'aménagement et la régulation des activités nautiques et de plaisance dans ces espaces, semble être soumise à un processus de discussion avec le public. Cette démarche vise à enrichir le projet et à accroître sa légitimité (A), comme en témoignent l'exemple observé en Méditerranée (B).

A – Les impacts positifs de la coopération entre gestionnaires et grand public lors des nouveaux projets pour la gestion des aires marines protégées

318. Le renforcement de la légitimité et de l'acceptation sociale du projet par la coopération. Dans le cadre de la recherche d'une décision mutuellement contraignante et satisfaisante pour les acteurs impliqués, notamment lors de la proposition d'un projet visant à améliorer la gestion de la protection d'une aire marine protégée, tel que l'adhésion au projet Life intégré Marha (Life Marha) pour les sites Natura 2000 en mer, certaines considérations doivent être prises en compte. Le projet Life Marha a pour objectif le rétablissement et le maintien du bon état de conservation des habitats naturels marins sur l'ensemble des sites Natura 2000 habitats en mer en France²⁷. Cependant, l'adhésion à ce projet, qui prévoit notamment la mise en place d'actions concrètes en faveur de la préservation des habitats, telles que la réadéquation de sentiers ou des pratiques en mer tel que les activités de plaisance, reste à la discrétion des autorités compétentes au sein de l'aire marine protégée. Par exemple, dans le cadre du site Natura 2000 en mer « Rade d'Hyères », le Parc national de Port-Cros participe en tant que gestionnaire du site aux activités transversales du projet Marha²⁸. Le parc national

²⁷ Brochure de présentation du Life Marha. Disponible [en ligne] <https://www.ofb.gouv.fr/life-marha-projet-integre-sur-les-habitats-naturels-marins>. Accès 09 avril 2024.

²⁸ Site officiel projet Life Marha. Disponible [en ligne] <https://www.life-marha.fr/node/69>. Accès 09 avril 2024.

en partenariat avec le projet Life Marha réalise des actions sur le terrain pour améliorer l'état de conservation des habitats d'herbiers de posidonies et de coralligène, telles que l'organisation d'une zone de mouillage pour la plaisance et le déploiement d'une signalétique marine autour d'une zone de protection forte²⁹. Cependant, ces actions ont un impact direct sur l'environnement ainsi que sur les acteurs locaux. Par conséquent, il nous semble impératif qu'elles soient intégrées dans les discussions avant l'adoption finale de la décision. Cela permettrait d'assurer une prise en compte des perspectives locales, favorisant ainsi l'application de la gouvernance négociée et l'acceptabilité sociale du projet par le renforcement de la coopération entre les acteurs. Bien que des projets tels que les sciences participatives et les aires marines éducatives soient également mobilisés au sein du projet Life Marha pour encourager la participation citoyenne dans la gestion des espaces protégés³⁰, une participation en amont pourrait renforcer ces liens, comme nous le verrons.

B – L'exemple de coopérations entre gestionnaires et le public lors des nouveaux projets pour la gestion des aires marines protégées

319. L'exemple de l'interdiction des compétitions de sports motonautiques en mer dans les aires marines protégées caractérisées par la présence des mammifères marins en Méditerranée. La Préfecture Maritime de la Méditerranée a sollicité le public lors d'un projet d'arrêté qui envisage d'insérer parmi les interdictions déjà prévues par l'arrêté du Préfet maritime de la Méditerranée n° 172/2021, l'interdiction des compétitions de sports motonautiques en mer dans les aires marines protégées caractérisées par la présence des mammifères marins en Méditerranée. La consultation a été réalisée par voie postale et par voie électronique et s'est déroulée du 23 mars au jeudi 14 avril 2022³¹. Parmi les zones d'application de ce projet d'arrêté, nous avons également les différentes zones maritimes

²⁹ Site officiel projet Life Marha. Disponible [en ligne] <https://www.life-marha.fr/node/69>. Accès 09 avril 2024.

³⁰ Par exemple au sein du Parc naturel régional d'Armorique, quatre habitats de la rade de Brest font objets des actions du projet Life Marha, dont des actions de sciences participative en partenariat avec des plongeurs individuels. Pour plus d'information sur ces actions voir : <https://www.pnr-armorique.fr/le-parc-en-action/les-missions-du-parc/espaces-naturels-et-biodiversite/protoger-les-habitats-marins-le-life-marha/>. Accès 09 avril 2024.

³¹ Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

(cœur et l'aire d'adhésion) du Parc national de Port-Cros et celles du Parc national des Calanques.

Le document de synthèse des observations du public met en évidence que parmi les 63 contributions reçues, 54 étaient favorables au projet. En outre, nous pouvons constater la participation diversifiée d'acteurs, dont trois élus, des professionnels du secteur du nautisme, des gestionnaires du Parc national de Port-Cros, et des particuliers, qu'ils fassent partie ou non d'associations³². Cette diversité d'acteurs impliqués ressort dans les contributions répertoriées. D'une part, les acteurs semblent soutenir le projet en mettant en lumière les impacts de la pratique, tels que la nuisance sonore et l'hyperfréquentation de ces espaces, ainsi que la possible incompatibilité de la pratique avec les missions et les objectifs des aires marines protégées. D'autre part, des questions liées aux conséquences économiques de cette activité ont également été signalées, notamment l'attractivité apportée par ces compétitions, ainsi que l'inquiétude de certains acteurs quant à la sécurité en mer³³. Selon eux, en cas d'interdiction de la pratique encadrée, elle pourrait « *entraîner des phénomènes de navigation indépendante et incontrôlable* »³⁴, notamment appelés de rodéos sauvages. Enfin, un autre point de controverse souligné par les associations et les professionnels du secteur du nautisme est la considération de la protection de l'environnement par les membres dans leurs pratiques, qu'ils estiment déjà suffisamment intégrées. Ainsi, la mesure était perçue comme excessive. Certains acteurs estiment que cette mesure devrait être généralisée à l'ensemble des aires marines protégées en France.

³² Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

³³ Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

³⁴ Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement, p. 2. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

Lors de la décision du Préfet maritime de la Méditerranée en octobre 2023, nous observons une réelle prise en compte des observations, puisqu'il a décidé d'insérer la disposition après une période transitoire de deux saisons balnéaires (18 mois), au cours desquelles ces compétitions ont continué d'être réalisées, mais de manière plus restreinte. Cette période a permis aux acteurs du secteur de s'adapter et d'éviter une rupture brusque dans le domaine³⁵. Toutefois, la mesure a été jugée proportionnelle à la nécessité de préserver les mammifères marins au sein des aires marines protégées, dont ces espèces sont parfois à l'origine du classement de l'espace en tant que protégé. De plus, dans les motivations exposées par le Préfet maritime de la Méditerranée, il souligne que cette mesure n'est pas appliquée dans toutes les eaux intérieures ni dans la mer territoriale française, ce qui assure la possibilité de la réalisation de ce type de compétition dans d'autres espaces. De même, la mesure contribue à rendre l'état de droit national plus cohérent, puisque ces compétitions sont interdites en mode individuel depuis plusieurs années³⁶.

Cette consultation met en lumière l'importance de l'articulation entre la coopération des acteurs locaux et les autorités compétentes, générant ainsi une norme ou un projet plus adapté et légitime. Bien que le contexte spécifique soit un projet d'arrêté régulant les compétitions de sports motonautiques en mer au sein des aires marines protégées, l'analyse va au-delà de cette perspective particulière. Notre principal objectif ici est de rechercher une adéquation et une gestion des objectifs des aires marines protégées, en tenant compte les activités de plaisance. La prise en compte des observations des acteurs locaux dans ce processus démontre clairement l'engagement en faveur d'une coopération et contribue à renforcer l'acceptabilité de la norme. Cette acceptabilité est cruciale tant du côté des acteurs locaux, qui sont directement impactés par ces mesures, que du côté de l'autorité compétente qui doit assurer une gestion équilibrée des aires marines protégées. Nous avons un exemple

³⁵ Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

³⁶ Document de synthèse des observations du public relatives au projet d'arrêté du préfet maritime de la méditerranée encadrant différentes pratiques dans la mer territoriale et les eaux intérieures françaises de Méditerranée dans le cadre de l'article L123-19-1 du code de l'environnement. Publiée le 27 octobre 2023. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/page/synthese-des-observations-du-public-relatives-au-projet-d-arrete-du-prefet-maritime-de-la-mediterranee-encadrant-differentes-pratiques-dans-la-mer-territoriale-et-les-eaux-interieures-francaises-de-mediterranee-dans-le-cadre-del-article-l123-19-1-du-code>. Accès 09 avril 2024.

de recherche de concordance entre la protection environnementale et les activités humaines, cette démarche offre des enseignements intéressants pour d'autres projets de gestion. Elle souligne l'importance de mobiliser les instruments juridiques disponibles pour renforcer la gouvernance négociée dans le but d'atteindre une gestion durable des aires marines protégées.

§ 2 LA PARTICIPATION PRIVILEGIEE DU PUBLIC PAR LE REFERENDUM

320. Les référendums possibles en droit de l'environnement. Nous avons observé le rôle du référendum en tant que modalité de consultation du public. Dans un sens plus large, il s'agit d'une procédure au sein de laquelle « *le corpus des citoyens est appelé à exprimer, par une votation populaire son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure qu'une autorité a prise ou envisage de prendre* »³⁷. Madame A. POMADE souligne que l'absence de prévision juridique quant au moment de la participation du public lors d'un référendum confirme en quelque sorte son inscription en tant que procédure de consultation³⁸ et non de concertation. Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003³⁹, il est possible de distinguer deux types de consultations aux trois échelons⁴⁰. D'une part, nous avons le référendum décisionnel, dont l'utilisation de la procédure est limitée aux projets visant à régler une affaire relevant de la compétence de la collectivité. Ainsi, les actes individuels, tels que les autorisations d'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement, ne sont pas inclus⁴¹. D'autre part, nous avons une nouvelle forme de référendum consultatif. Cette forme de consultation, définie par la Loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales⁴², permet l'appel à la consultation du public sur une question environnementale relevant de la compétence de l'assemblée délibérante de la collectivité⁴³. Elle offre également la possibilité au public d'initier la consultation⁴⁴, ouvrant ainsi un éventail intéressant d'opportunités pour renforcer la gouvernance négociée au sein des aires marines protégées. Bien que nous ayons remarqué dans la première partie de ce travail que la mobilisation des référendums ne semble pas très répandue parmi les autorités compétentes dans le cas des aires marines protégées, il nous semble opportun d'envisager un élargissement de la participation des acteurs locaux à

³⁷ J. LAFERRIERE. Manuel de droit constitutionnel. Paris : Domat-Montchrestien, 1947, p. 431.

³⁸ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

³⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. *JORF* n°75 du 29 mars 2003.

⁴⁰ A. VAN LANG. Droit de l'environnement. 5. Paris : Presses Universitaires de France/ Humensis, 2021.

⁴¹ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁴² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. *JORF* n°190 du 17 août 2004.

⁴³ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁴⁴ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

travers des référendums communaux (I). Ainsi, mettre en avant les acteurs locaux à travers des référendums d'initiative populaire pourrait améliorer la prise de décision au sein des aires marines protégées, notamment en matière de régulation de la fréquentation de plaisance (II).

I – L'élargissement de la participation locale à travers des référendums communaux

321. Le bref historique des référendums communaux. Dans une perspective historique locale, l'implication du public dans les décisions environnementales a été encadrée par des évolutions législatives significatives. La Loi du 6 février 1992⁴⁵ anticipait déjà « *la possibilité de la consultation locale pour associer les habitants à la définition des politiques d'aménagement* »⁴⁶. Par la suite, la Loi n° 95-115 du 4 février 1995⁴⁷, orientée vers l'aménagement du territoire, a introduit la possibilité d'initiatives de consultation par les électeurs et a étendu la portée de la consultation locale aux établissements publics de coopération intercommunale⁴⁸. Cependant, ce n'est qu'à partir de la révision constitutionnelle de 2003 que le référendum décisionnel local a été instauré, avec un quorum de participation fixé à 50% des électeurs⁴⁹. La Loi n° 2004-809 du 13 août 2004⁵⁰ a étendu également la possibilité d'initiative populaire au niveau local. Enfin, l'ordonnance du 21 avril 2016⁵¹, complétée par les articles L123-20 et suivants du Code de l'environnement, a institué le référendum local sur les projets ayant une incidence sur l'environnement. Cependant, il est à noter que, contrairement à d'autres formes de consultations ouvertes à la participation du public en général, les référendums se limitent aux électeurs de nationalité française inscrits sur les listes électorales des communes où la consultation est organisée⁵².

En dépit de cette restriction du public visé, les référendums locaux pourraient être mobilisés par les autorités compétentes, notamment dans le cadre d'un programme d'aménagement de l'aire marine protégée, ce qui aurait un impact direct sur les activités de

⁴⁵ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. *JORF* n°33 du 8 février 1992.

⁴⁶ C. PREMAT. La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local, *Revue française de science politique*, 2020, p. 259.

⁴⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. *JORF* n°31 du 5 février 1995.

⁴⁸ C. PREMAT, *op. cit.*

⁴⁹ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁵⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. *JORF* n°190 du 17 août 2004.

⁵¹ Ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. *JORF* n°0095 du 22 avril 2016.

⁵² Article L123-22 du Code de l'environnement.

plaisance (A) ou dans le choix des équipements mobilisés par les gestionnaires des aires marines protégées (B).

A – Le référendum local dans le cas d’un programme d’aménagement de mouillage de l’aire marine protégée

322. La mobilisation du référendum local dans le cas d’aménagement local. Selon une étude menée par Monsieur C. PREMAT sur les référendums locaux en France entre 2003 et 2019, environ 20% de ces référendums étaient axés sur des questions d'aménagement, englobant des aspects tels que le plan de circulation, la rénovation, et l'implantation d'activités économiques⁵³. Bien que la participation moyenne des électeurs locaux à ces 23 référendums ait été relativement modeste, soit moins de 50%⁵⁴, cela témoigne d'une mobilisation significative. Cette mobilisation peut être interprétée comme une volonté de la population d'être entendue lors des prises de décisions concernant les projets d'aménagement local. Un tel intérêt pourrait également être extrapolé aux projets d'aménagement de mouillage des aires marines protégées. Ainsi, en prenant en compte les recommandations de l'UICN sur la gouvernance des aires protégées, notamment le lien établi entre la réalisation des objectifs d'une aire protégée et la manière dont les décisions de gestion sont prises et mises en œuvre, ainsi que par qui elles le sont⁵⁵. De plus, selon l'organisation internationale, « *impliquer les acteurs locaux dans la prise de décision conduirait à une meilleure participation et, par conséquent, à une meilleure acceptation et un soutien plus important du public envers l'aire protégée. Cela permettrait aussi aux aires protégées de bénéficier des savoir-faire et des connaissances des acteurs locaux* »⁵⁶. D'ailleurs, Madame A. POMADE souligne que le référendum local apparaît comme une véritable procédure pour renforcer la démocratie locale⁵⁷. De plus, selon Madame C. GEYNET, « *le référendum local permet de renforcer les liens entre les élus locaux et les citoyens ; il légitime leur pouvoir et unit les populations*

⁵³ Information extraite du « Tableau 4. Mobilisations référendaires en fonction des thèmes des questions posées (2003-2019) » dans C. PREMAT. La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local, *Revue française de science politique*, 2020, p. 257-270.

⁵⁴ Information extraite du « Tableau 4. Mobilisations référendaires en fonction des thèmes des questions posées (2003-2019) » dans C. PREMAT. La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local, *Revue française de science politique*, 2020, p. 257-270.

⁵⁵ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suíça: UICN, 2017.

⁵⁶ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *Ibid.*, p. 18.

⁵⁷ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

autour de leurs décisions »⁵⁸. Ainsi, la participation des électeurs locaux avant l'adoption d'un projet d'aménagement de mouillage de l'aire marine protégée pourrait également avoir un impact positif sur le projet et favoriser l'acceptation sociale de la norme et la gouvernance négociée.

323. La possible mobilisation du référendum local dans le cadre du projet d'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles. Depuis 2021, le Parc national de Port-Cros développe un projet visant à établir autour de l'île de Porquerolles (cœur marin du parc national) un système de mouillage similaire à celui adopté en 2020 pour la zone entre l'île de Bagaud et l'île de Port-Cros⁵⁹. Entre 2021 et 2023, le projet d'instauration d'une zone de mouillage et d'équipements légers autour de l'île de Porquerolles a fait l'objet de 12 réunions avec les acteurs locaux⁶⁰, notamment les structures et associations de plaisance, les structures et associations liées à la pêche et à la plongée, les élus ainsi que les acteurs et structures liés au tourisme et au transport maritime⁶¹. Ce projet de mouillage, conforme aux objectifs de la charte du parc, vise à « *préserver les habitats végétaux marins, en particulier les herbiers de Posidonie, voire de favoriser leur restauration ; préserver le caractère naturel du cœur de parc national, en tenant compte notamment des exigences paysagères, tant depuis les points de vue maritimes que terrestres ; améliorer la qualité d'accueil des usagers et améliorer les conditions de sécurité maritime* »⁶². Selon le calendrier présenté par les gestionnaires du parc lors de la réunion avec les associations, commerçants et habitants de Porquerolles, la mise en œuvre progressive de la réglementation et des équipements de mouillage devrait être réalisée

⁵⁸ C. GEYNET. La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée. *Revue générale des collectivités territoriales*, 2015, p. 241.

⁵⁹ Voir notamment : Arrêté inter-préfectoral du 23 mars 2020, portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime, le long du littoral de la commune de HYERES dans la passe de Bagaud pour la création d'une zone de mouillages et d'équipements légers. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/uploads/mediterranee/arretes/6a8eaed9807547f4c18249a69e8f2111.pdf>. Accès 27 décembre 2023. Voir également sur site web officiel du Parc national de Port-Cros le page dédié à la présentation de zone de mouillage et d'équipements légers de Bagaud : <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/sejourner/la-zmel-de-bagaud>. Accès 09 avril 2024.

⁶⁰ Interview avec le directeur du Parc national de Port-Cros, Monsieur M. Duncombe sur le site Bateaux.com. Publiée le 09 juin 2023. Disponible [en ligne] <https://www.bateaux.com/article/43487/le-directeur-du-parc-national-de-port-cros-s-explique-sur-le-projet-de-zmel-de-porquerolles>. Accès 09 avril 2024.

⁶¹ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu de l'atelier du 21.06.2021. Concertation relative à l'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles Porquerollais. 2021. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/compte-rendu_de_concertation_-_atelier_porquerollais_du_21.06.2021_2_0.pdf. Accès 09 avril 2024.

⁶² Parc national de Port-Cros. Compte-rendu de l'atelier du 21.06.2021. Concertation relative à l'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles Porquerollais. 2021, p. 1. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/compte-rendu_de_concertation_-_atelier_porquerollais_du_21.06.2021_2_0.pdf. Accès 09 avril 2024.

entre 2023 et 2024, de manière à être entièrement opérationnelle à l'été 2025⁶³. Toutefois, l'adoption de ce projet reste un sujet de conflit, notamment entre les associations de plaisance de la région qui dénoncent leur exclusion du processus de construction du projet, qui semble avoir été mené essentiellement par les membres du conseil d'administration et du conseil scientifique du parc⁶⁴. D'ailleurs, le directeur du parc reconnaît l'insatisfaction de certains usagers de l'espace vis-à-vis du projet de zone de mouillage et d'équipements légers autour de l'île de Porquerolles⁶⁵.

Ce projet semble être un exemple de la manière dont l'utilisation du référendum local pourrait être mobilisée pour encourager le développement de la gouvernance négociée face à des projets d'aménagements au sein d'une aire marine protégée⁶⁶. Par exemple, après les réunions organisées et la construction du projet par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros, celui-ci pourrait être soumis aux électeurs des communes concernées, telles que Porquerolles et Hyères. Cette participation d'un plus grand nombre d'acteurs pourrait être présentée comme une dévolution aux acteurs qui ont participé à la première phase du projet et permettrait une validation par ceux qui n'ont pas été impliqués. Le référendum dans ce cas fonctionnerait comme une forme d'encouragement à la coopération entre les habitants locaux et les gestionnaires du parc national pour atteindre un projet mutuellement satisfaisant. Bien que l'inclusion de cette consultation puisse entraîner un allongement du processus⁶⁷ d'adoption des projets d'aménagement local au sein des aires marines protégées, il semble que cela permettrait une acceptation plus forte du projet et, par conséquent, une acceptation sociale de la norme.

⁶³ Parc national de Port-Cros. Compte-rendu de l'atelier du 21.06.2021. Concertation relative à l'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles Porquerollais. 2021, p. 2. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/compte-rendu_de_concertation_-_atelier_porquerollais_du_21.06.2021_2_0.pdf. Accès 09 avril 2024.

⁶⁴ Journal en ligne Var-Mar. « Entre associations et Parc national de Port-Cros, les Zones de mouillage font encore débat à Porquerolles ». Publié le 12 mai 2023. Disponible [en ligne] <https://www.varmatin.com/vie-locale/entre-associations-et-parc-national-de-port-cros-les-zones-de-mouillage-font-encore-debat-a-porquerolles-846847#>. Accès 09 avril 2024.

⁶⁵ Interview avec le directeur du Parc national de Port-Cros, Monsieur M. Duncombe sur le site Bateaux.com. Publiée le 09 juin 2023. Disponible [en ligne] <https://www.bateaux.com/article/43487/le-directeur-du-parc-national-de-port-cros-s-explique-sur-le-projet-de-zmel-de-porquerolles>. Accès 27 décembre 2023.

⁶⁶ Nous rappelons que selon l'article LO1112-1 du Code général des collectivités territoriales, peuvent être soumis à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

⁶⁷ T. LEE, J. MIDDLETON. Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées. Gland, Suisse : UICN. 2011, x + 67p.

B – Le référendum local : un outil pour la gestion des équipements publics au sein des aires marines protégées

324. La mobilisation du référendum local dans le cas de la gestion des équipements publics locaux. Tout d'abord, bien qu'il n'existe pas de définition juridique formelle pour le terme équipement public, la doctrine s'accorde généralement pour comprendre un équipement public comme des « *ouvrages immobiliers qui, par volonté d'une personne publique ou d'un organisme privé chargé d'une mission de service public, sont affectés à la satisfaction d'un besoin d'intérêt général* »⁶⁸. Néanmoins, cette notion peut également être interprétée plus largement comme un bien affecté à la satisfaction d'un besoin, englobant par exemple un véhicule utilisé pour des fonctions publiques ou même une tour éolienne⁶⁹. D'ailleurs, la majorité des référendums locaux réalisés en France entre 2003 et 2019 portaient sur la gestion des équipements publics⁷⁰. Selon Monsieur C. PREMAT, ces référendums locaux, axés sur les équipements publics, donnent souvent lieu à un rejet de projets tels que les centres de déchetterie ou les éoliennes⁷¹. Cependant, dans le contexte des aires marines protégées, cette procédure pourrait également être mobilisée, lors du choix de la création d'un centre culturel et d'information, comme les « maisons du parc », chargées notamment de diffuser les réglementations appliquées au sein du parc, y compris pour les activités de plaisance. Une validation des choix des gestionnaires des aires marines protégées semble favoriser une coopération renforcée entre les acteurs locaux et les autorités compétentes, ce qui se traduit par une meilleure acceptation sociale de la norme.

II – La possibilité d'un référendum d'initiative populaire pour améliorer la gestion d'une aire marine protégée

325. Le référendum d'initiative populaire en matière environnementale. Depuis la réforme constitutionnelle de 2003, l'article 72-1 de la Constitution a introduit le droit de pétition, permettant aux électeurs de chaque collectivité territoriale de solliciter l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence. Selon les observations du Professeur M. PRIEUR, cette disposition répond aux demandes historiques

⁶⁸ E. FATOME. L'apport en garantie des équipements publics. *Revue internationale de droit comparé*. 2002, p. 61.

⁶⁹ C. LAJOYE. *Droit administratif des biens*. Paris : Editions Ellipses, 2023.

⁷⁰ Information extraite du « Tableau 4. Mobilisations référendaires en fonction des thèmes des questions posées (2003-2019) » dans C. PREMAT, *op. cit.*

⁷¹ C. PREMAT, *Ibid.*, p. 266.

des associations de protection de l'environnement, visant non seulement à réagir aux initiatives législatives, mais aussi à soumettre des questions locales au débat public⁷². Cependant, Madame A. POMADE souligne que, bien que le référendum local d'initiative populaire confère au public un rôle de « force motrice » en matière environnementale et, par conséquent solliciter l'organisation d'une votation locale, « *sa tenue demeure à la discrétion de l'autorité publique* »⁷³. De même, la Professeure A. VAN LANG rappelle que, pour initier la consultation, il est nécessaire de recueillir les signatures d'au moins un cinquième des électeurs de la commune. Par ailleurs, la décision d'organiser le référendum relève de l'assemblée délibérante de la collectivité, indépendamment de la volonté exprimée par les électeurs⁷⁴. Dans ce contexte, la mobilisation du référendum local français comme forme d'encouragement à la participation active des acteurs locaux dans la régulation des activités de plaisance au sein des aires marines protégées paraît traduire l'idée de gouvernance négociée (A). Toutefois, cela n'est pas sans limites en pratique (B).

A – Le référendum local d'initiative populaire dans le cas des aires marines protégées

326. Les possibles mobilisations du référendum d'initiative populaire dans le cas des aires marines protégées. Lors de la réunion du Comité de Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation citoyenne au niveau local en 2018, les ministres ont recommandé l'utilisation pleine des référendums locaux comme une mesure visant à encourager la participation des citoyens au processus décisionnel et à la gestion des affaires locales⁷⁵. Bien que le référendum d'initiative populaire ait été instauré en réponse aux demandes d'associations de protection de la nature⁷⁶ et à des mouvements sociaux tels que les « gilets jaunes »⁷⁷, en vue de permettre une participation plus active dans l'élaboration, l'abrogation des lois, ou des changements constitutionnels, cet outil de consultation offre également une mobilisation centrée sur les activités locales. L'article L1112-16 du Code général des collectivités territoriales prévoit que « *dans une commune, un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante*

⁷² M. PRIEUR. Droit de l'environnement. Paris : Dalloz, 2023.

⁷³ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*, p. 157.

⁷⁴ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁷⁵ Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée par le Comité des Ministres le 21 mars 2018, lors de la 131^e réunion des Délégués des Ministres.

⁷⁶ M. PRIEUR, *op. cit.*

⁷⁷ A. VAN LANG, *op. cit.*

de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée ». Ainsi, en respectant les mêmes conditions régissant les référendums initiés par les autorités compétentes, c'est-à-dire, limités aux projets visant à régler des affaires relevant de la compétence de la collectivité⁷⁸, les acteurs locaux pourraient solliciter une consultation pour des projets d'aménagement ou d'équipement public au sein des aires marines protégées. Cela pourrait, par exemple, constituer une réponse à l'insatisfaction des acteurs soulignés auparavant lors du projet d'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles. Pour cela, dans un contexte où la mobilisation des référendums pourrait être adaptée aux décisions en matière environnementale au sein des aires marines protégées, il serait nécessaire qu'au moins un cinquième des électeurs inscrits dans la circonscription d'Hyères signent une pétition sollicitant la réalisation d'un référendum local pour exprimer leur avis sur le projet d'organisation du mouillage autour de l'île de Porquerolles, avec la possibilité de voter oui ou non. Toutefois, nous ne pouvons pas nous passer de souligner les limites de l'utilisation du référendum consultatif d'initiative citoyenne en France.

B – Les limites de l'utilisation du référendum d'initiative populaire au niveau local

327. Les limites à l'utilisation du référendum d'initiative populaire au niveau local.

Bien qu'une partie de la jurisprudence reconnaisse la possibilité de mobilisation du référendum d'initiative populaire au niveau local⁷⁹, son utilisation est soumise à plusieurs limites encadrant son application. Tout d'abord, comme souligné précédemment, le recours à ce dispositif est conditionné par des critères stricts, notamment le respect d'un seuil de signatures⁸⁰. Selon la législation en vigueur, un nombre significatif d'électeurs (un cinquième pour un référendum communal et un dixième pour un référendum départemental ou régional) doit soutenir la proposition par leur signature. Cela vise à garantir une légitimité démocratique et à éviter un usage disproportionné de la procédure⁸¹. De plus, la portée des sujets pouvant faire l'objet d'un référendum d'initiative populaire est souvent limitée aux questions relevant de la compétence directe de la collectivité territoriale concernée⁸². Par exemple, nous rappelons, en ce qui concerne la régulation de la fréquentation de plaisance, les dispositions

⁷⁸ Article L.1112-16 du Code général des collectivités territoriales.

⁷⁹ A. VAN LANG, *op. cit.* Voir également : CE, 1^{er} mars 1996, Association de défense contre l'implantation d'une surface à Saint-Michel de Maurienne, n° 161197. ; CE S., 29 décembre 1995, Géniteau, RFDA, 1996.

⁸⁰ Article L.1112-16 du Code général des collectivités territoriales.

⁸¹ C. GEYNET, *op. cit.*

⁸² Article L.1112-16 du Code général des collectivités territoriales.

des articles L2212-2⁸³ et L2213-4⁸⁴ du Code général des collectivités territoriales, qui portent respectivement sur les pouvoirs de police administrative générale et spéciale de la circulation dans les espaces naturels du maire, sont aussi appliquées aux cœurs des parcs nationaux. De plus, le maire peut mobiliser son pouvoir de police administrative spéciale pour réguler les activités de baignade. Ainsi, selon la catégorie d'aire marine protégée et le type d'activité de plaisance, tel que l'interdiction de circulation de bateaux à moteur jusqu'à 300 mètres à compter de la limite des eaux, le maire pourrait demeurer l'autorité compétente, permettant la mobilisation du référendum d'initiative populaire dans des cas précis. Cependant, bien que le référendum d'initiative populaire offre aux citoyens la possibilité de soumettre une question au débat public, la décision finale quant à la tenue du référendum demeure à la discrétion de l'autorité publique ou de l'assemblée délibérante de la collectivité⁸⁵. Cela introduit une limite importante, car même avec le soutien requis, la réalisation effective du référendum est soumise à l'approbation des autorités compétentes⁸⁶. Enfin, Madame C. GEYNET met en lumière que « à ces contraintes matérielles s'ajoutent des contraintes temporelles telles que l'interdiction d'organiser un référendum local durant les campagnes électorales et les jours de scrutins spécifiques »⁸⁷. Toutes ces exigences semblent expliquer la faible utilisation du référendum communal depuis son instauration⁸⁸. Sur ce dernier point, lors d'une étude sur le nombre des référendums locaux réalisés en France depuis 2005, Madame C. GEYNET explique que « ni la Direction générale des collectivités locales, ni le Département des études et statistiques locales, ni le Bureau des élections et des études politiques ou encore le Bureau des structures locales, pour ne citer que les plus connus, n'ont été en mesure de fournir une quelconque

⁸³ « Article L2212-2 La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

⁸⁴ « Article L2213-4 Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels.

Dans les îles mono-communales, l'interdiction mentionnée au premier alinéa peut couvrir l'ensemble du territoire de la commune ».

⁸⁵ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

⁸⁶ C. GEYNET, *op. cit.*

⁸⁷ C. GEYNET, *Ibid.*, p. 235.

⁸⁸ A. EVANGELISTI. Le référendum d'initiative populaire : développements récents et comparatifs en France et en Italie. *Droits pouvoirs et sociétés*, 2021. ; C. GEYNET, *op. cit.*

information à propos des référendums locaux »⁸⁹. Ce manque d'information quant à l'usage du référendum local de manière générale et par conséquent en matière de régulation de la fréquentation de plaisance, ne fait que renforcer la perception d'une partie de la doctrine quant à l'usage réel du référendum d'initiative populaire au niveau local⁹⁰.

Finalement, bien que le référendum d'initiative citoyenne soit perçu comme une excellente forme pour mettre en relief la coopération entre les électeurs et les autorités compétentes pour valoriser l'acceptabilité sociale de la décision, sa mise en pratique semble plus restreinte que celle du référendum d'initiative des autorités ainsi que celle de l'enquête publique. Cependant, le référendum d'initiative populaire demeure une procédure de participation du public dans la prise de décision sur certaines activités de plaisance. Son potentiel de renforcement de la gouvernance négociée au sein des aires marines protégées semble intéressant, offrant une opportunité pour une régulation de la fréquentation de plaisance plus alignée avec les attentes et les besoins des usagers. En soutenant cette démarche, les autorités compétentes pourraient consolider la légitimité démocratique des décisions prises tout en favorisant une plus grande implication des citoyens dans la régulation de la fréquentation de plaisance de ces espaces protégés.

SECTION 2 – LA PROCEDURE DE CONCERTATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE DANS LE PERIMETRE D'UNE AIRE MARINE PROTEGEE

328. Propos introductifs. Dans la continuité de notre recherche, les considérations présentées ici constituent des hypothèses envisagées quant à l'adoption d'une gouvernance négociée au sein des procédures classiques de concertation du public en matière environnementale⁹¹. Comme exposé dans la première partie de cette étude, les procédures de concertation sont reconnues comme le stade le plus avancé de la participation du public dans le processus décisionnel en matière environnementale⁹². Ces procédures interviennent à divers moments, que ce soit en amont de la prise de décision pour renforcer le dialogue entre les autorités compétentes et les acteurs locaux, ou en aval. Toutefois, nous avons constaté d'une part une faible mobilisation des procédures de concertation en tant que forme de participation

⁸⁹ C. GEYNET, *op. cit.*, p. 236.

⁹⁰ A. EVANGELISTI, *op. cit.* ; C. PREMAT, *op. cit.*

⁹¹ Les procédures classiques de concertation sont le débat public et la concertation préalable. Voir : articles L121-1-A et suivants du Code de l'environnement.

⁹² A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

des acteurs locaux par les préfets maritimes. D'autre part, la mobilisation des acteurs par les gestionnaires des aires marines protégées se limite principalement aux comités consultatifs, qui ne peuvent être considérés comme une forme de concertation telle que prévue par le Code de l'environnement⁹³. Ainsi, l'objectif de notre étude ici est de vérifier les implications de l'adoption d'une forme de discussion orientée vers la prise de décision mutuellement satisfaisante et contraignante pour les acteurs impliqués, à travers une négociation et coopération entre eux, dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Dans cette perspective, nous examinerons d'une part comment la promotion de la coopération en amont des décisions lors des procédures de concertation pourrait influencer le processus (§1). D'autre part, nous étudierons les implications de l'introduction de la négociation entre le public et les institutions publiques au sein du débat public (§2).

§ 1 LA COOPERATION EN AMONT DE LA DECISION ENTRE LE PUBLIC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

329. La coopération et les procédures de concertation. Les procédures de participation en amont semblent avoir été priorisées par les récentes politiques de « démocratie environnementale » en tant que moyen de répondre aux exigences de la Convention d'Aarhus⁹⁴, renforçant ainsi l'effectivité du droit de l'environnement⁹⁵. L'idée centrale des procédures de concertation est de participer à l'élaboration de la décision de manière collaborative⁹⁶, ce qui converge directement avec le concept de gouvernance négociée. Madame A. POMADE met en lumière que la concertation traduit la volonté de rechercher des solutions ensemble⁹⁷, correspondant finalement à certains des objectifs de la gouvernance négociée, tels que la coopération entre les acteurs et les autorités concernés pour parvenir à des décisions mutuellement satisfaisantes⁹⁸. Ainsi, compte tenu des objectifs de la concertation et de l'idée de mobilisation de la gouvernance négociée au sein des procédures de participation du public dans le cas des décisions visant la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, nous examinerons comment promouvoir la

⁹³ Articles L121-1-A et suivants du Code de l'environnement.

⁹⁴ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁹⁵ A. VAN LANG, *op. cit.*

⁹⁶ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

⁹⁷ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *Ibid.*, p. 150.

⁹⁸ P. Le GALES. Gouvernance. In : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO, 2019, p. 297-305.

participation proactive du public, d'une part, dans le cadre de la rédaction d'une charte (I), et d'autre part, dans l'élaboration d'un plan de gestion (II).

I – La participation proactive du public dans le cas de la rédaction d'une charte

330. Participation proactive du public comme forme de coopération. La participation proactive du public en tant que mode de coopération se définit principalement comme l'initiative et l'action. Bien que cela ne fasse pas l'objet d'une définition juridique, il peut être compris comme la prise d'initiative, de l'action⁹⁹. Ainsi, dans le contexte de notre étude, elle se traduit par l'initiative du public à participer activement en amont de la rédaction d'une charte de parc national, comme suggéré par la Charte de la concertation¹⁰⁰. La participation proactive du public converge avec l'idée fondamentale de la concertation, visant à améliorer qualitativement et quantitativement la participation afin d'enrichir le contenu de la décision finale¹⁰¹. De plus, la mise en avant de la participation du public pourrait renforcer la coopération entre les acteurs locaux et les autorités compétentes, en favorisant une communication et des débats plus fréquents en matière de régulation de la fréquentation de plaisance. Cela entraînerait normalement une meilleure qualité d'information et une plus grande acceptation sociale de la norme, comme analysé précédemment. Ainsi, nous analyserons, d'une part, la participation proactive du public lors de l'élaboration des objectifs de la charte d'un parc national, spécialement ceux liés à la fréquentation de plaisance (A). D'autre part, nous étudierons la mise en avant de la participation proactive du public dans la rédaction des orientations destinés aux communes situées dans les futures aires d'adhésion (B).

A – La participation proactive du public dans le cas de l'élaboration des objectifs d'une charte de parc national

331. La procédure classique pour l'élaboration de la charte d'un parc national revisitée. Lorsque la charte d'un parc national est envisagée comme un projet de territoire pour le cœur et l'aire d'adhésion, conformément à l'article L123-2 du Code de l'environnement, la décision d'approbation est soumise à une procédure de consultation, à savoir l'enquête

⁹⁹ Proactif. Dictionnaire LeRobert. Disponible [en ligne] <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/proactif>. Accès 01 janvier 2024.

¹⁰⁰ Article 1 de la Charte de la concertation de 1996.

¹⁰¹ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

publique. Bien que plusieurs chartes de parc national se présentent comme des projets concertés¹⁰², comme nous l'avons précédemment examiné, la participation du public via l'enquête publique implique que celle-ci soit sollicitée pour donner son avis après l'élaboration du projet¹⁰³. Cependant, la prise en compte des recommandations ou des avis demeure facultative pour l'autorité compétente¹⁰⁴. Ainsi, cette participation ne peut être catégorisée comme une forme de concertation.

Toutefois, si l'on envisage une participation proactive du public lors de l'élaboration ou de la révision de ce document de gestion, il serait possible de souligner l'aspect concerté du document. En d'autres termes, il paraît intéressant de permettre aux acteurs concernés de proposer davantage de suggestions, d'avis et de recommandations liés à la gestion, aux objectifs du parc, voire même aux activités de plaisance pratiquées selon le degré d'avancement et appropriation des acteurs sur la thématique¹⁰⁵. Dans ce cadre, il nous semble qu'il pourrait être approprié de mobiliser des actions de concertation pour favoriser une coopération accrue entre les acteurs et les autorités compétentes, permettant de débattre des opportunités, des objectifs, des principales caractéristiques du projet, des enjeux socio-économiques, de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire, notamment en matière de plaisance. Les procédures de concertation permettent également, le cas échéant, de discuter de solutions alternatives¹⁰⁶. Madame K. SONTAG *et al.* soulignent également que la concertation, « *dans un optique de démocratie participative et dans une logique de gouvernance, s'appuie sur un réseau étendu et diversifié d'acteurs et dont l'objet est d'introduire dans le débat les intérêts, parfois contradictoires, des acteurs impliqués dans un projet, afin d'en dégager une vision aussi partagée et consensuelle que*

¹⁰² Voir notamment le site web du Parc national des Calanques et Parc national des Forêts.

¹⁰³ A. VAN LANG, *op. cit.*

¹⁰⁴ A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement [...], *op. cit.*

¹⁰⁵ Le guide intitulé « AGIR pour la mise en œuvre participative des bonnes pratiques au sein des aires marines protégées à des fins de pêche dans la Méditerranée » souligne que, bien que la rédaction des règles et réglementations lors de l'élaboration des plans de gestion des aires marines protégées relève habituellement des services juridiques, il est essentiel de consulter les parties prenantes tout au long de ce processus rédactionnel. Par ailleurs, le guide met en avant l'importance de la participation des acteurs locaux pour soutenir la gestion de l'aire marine protégée. Parmi les facteurs contributifs, une attention particulière est accordée au renforcement des capacités et aux mesures d'incitation, visant ainsi à habiliter les acteurs locaux en améliorant leur compréhension des enjeux environnementaux, et par conséquent, des décisions à prendre. Un autre aspect souligné par le guide concerne le « *facteur critique de participation des parties prenantes dans la mise en œuvre d'une AMP, à savoir le développement organisationnel. La formation précoce du groupe peut faciliter le soutien à la planification et à la mise en œuvre du renforcement des capacités des divers groupes de parties prenantes* » ASSOCIATION DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES (AGIR). AGIR pour la mise en œuvre participative des bonnes pratiques au sein des aires marines protégées à des fins de pêche dans la Méditerranée, 2015, p. 54.

¹⁰⁶ Article L121-15-1 du Code de l'environnement.

possible »¹⁰⁷. Les auteurs mettent aussi en lumière que la concertation vise un type de négociation, puisqu'elle cherche « *une solution à une situation conflictuelle, qu'elle soit potentielle ou avérée* »¹⁰⁸, présentant un avantage pour la mobilisation de la gouvernance négociée dans le cas de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Par exemple, lorsque les articles L121-16 à L121-16-2 du Code de l'environnement ne prévoient pas une modalité formelle de participation précise du public, cela permet une plus grande adaptation au cas pratique¹⁰⁹. Par conséquent, il pourrait être intéressant d'initier un processus d'appel à la participation du public entre les différentes étapes des discussions internes au sein du parc national, telles que les réunions des conseils consultatifs, et la phase de rédaction du projet. Un deuxième avantage, comme mis en exergue par Madame K. SONTAG *et al.*, la concertation semble être « *particulièrement adaptée à l'usage sportif des espaces naturels* »¹¹⁰. De même, nous pouvons aussi envisager son adéquation pour les activités de plaisance.

Par surcroît, comme souligné par la Professeure A. VAN LANG, dans le cas précis de la concertation préalable, elle peut également être d'initiative citoyenne, en l'absence d'autre initiative et en fonction du montant du projet, plan ou programme¹¹¹. Cela permet un autre degré de proactivité du public, qui pourrait être entendu en amont, mais aussi sur demande. Bien que nous ne prétendions pas à la simple introduction de l'élaboration ou de la révision de la charte d'un parc national dans la liste des projets soumis à la concertation préalable sans une révision législative, mais l'inspiration de cette procédure pour mettre en valeur la coopération entre les parties prenantes dans le but d'améliorer ce projet rend son évaluation intéressante. D'ailleurs, l'intervention en amont des acteurs concernés pourrait prévenir des débats et des malentendus avec les gestionnaires des parcs, tels qu'observés dans le Parc national des Calanques en 2011 lors de l'élaboration de sa première charte¹¹².

¹⁰⁷ K. SONTAG, F. ROUX, G. ROUTIER. La concertation préalable, un instrument innovant de mise en œuvre des politiques publiques en matière de tourisme et de sports de nature. *Les cahiers de droit du sport*, 2017, p. 23.

¹⁰⁸ K. SONTAG, F. ROUX, G. ROUTIER, *Ibid.*, p. 23.

¹⁰⁹ CE, 23 février 2009, Fédération Transpyrénéenne des éleveurs de montagne et a., n° 292397.

¹¹⁰ K. SONTAG, F. ROUX, G. ROUTIER, *op. cit.*, p. 23.

¹¹¹ A. VAN LANG, *op. cit.*

¹¹² Les désaccords entre les usagers du site ainsi que des associations de protection lors de l'enquête publique sur la charte du Parc national des Calanques ont été largement diffusés à l'époque sur la presse locale. Voir notamment : le Journal Marsactu, publié le 6 janvier 2012. Disponible [en ligne] <https://marsactu.fr/parc-national-des-calanques-lenquete-publique-fait-bouger-les-lignes/#>. Accès 03 janvier 2024. ; le communiqué de presse de France Nature Environnement du 17 novembre 2011. Disponible [en ligne] <https://fne.asso.fr/communiquie-presse/d-accord-pour-un-parc-national-des-calanques-mais-pas-celui-ci>. Accès 03 janvier 2024. ; L'appel à participation de l'association Mountain Bikers Foundation, publiée le 13 novembre 2011. Disponible [en ligne] <https://eco-sentiers.org/category/infos/>. Accès 03 janvier 2024.

332. La révision de la charte du Parc national des Calanques. En 2023, après dix ans de mise en place de la charte du Parc national des Calanques, les gestionnaires du parc ont lancé un appel à la consultation des habitants de la Métropole Aix-Marseille-Provence au moyen d'un questionnaire en ligne¹¹³. L'objectif de ce questionnaire était de permettre aux habitants de la région concernée de s'exprimer sur le degré d'appropriation du projet de territoire, de mesurer l'adhésion aux actions menées par l'établissement public et l'ensemble de ses partenaires, et de recueillir leur avis sur les attentes pour l'avenir du Parc national des Calanques¹¹⁴. Selon cet appel, publié sur le site web du parc au 22 mai 2023, les résultats de ce questionnaire seront utilisés pour orienter les réflexions sur l'avenir du parc¹¹⁵. Cet appel s'inscrit dans le cadre des actions du parc développées pour évaluer la charte du parc et envisager une possible révision¹¹⁶.

Bien que nous n'ayons jusqu'à présent aucun retour sur les informations recueillies lors de ce questionnaire, l'initiative du parc mérite d'être saluée. Elle démontre l'intérêt des gestionnaires à connaître l'opinion des acteurs concernés, renforçant ainsi une forme de coopération. Toutefois, pour aller plus loin dans cette démarche participative, le Parc national des Calanques pourrait organiser différentes réunions publiques. Ces réunions auraient pour objectif, d'une part, de recueillir l'avis et les recommandations de ceux qui n'ont pas pu s'exprimer en ligne. D'autre part, afin de renforcer la participation et la proactivité des acteurs, il serait pertinent de les autoriser à proposer de nouveaux objectifs ou thèmes centraux à travailler, tels que la plaisance, au lieu de se limiter à une simple expression d'accord ou de désaccord avec les propositions d'objectifs déjà élaborés. Il serait également souhaitable de solliciter activement le public pour qu'il participe en amont à l'élaboration du nouveau document de gestion du parc. Différemment de ce qui s'est passé lors de l'élaboration de la première charte, confier au public la responsabilité de prendre en main leur participation dans ce projet pourrait contribuer à réduire les conflits et à renforcer l'acceptation sociale de la

¹¹³ Page du site web du Parc national des Calanques destinée à promouvoir la participation lors du questionnaire réalisé. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/actualites/les-calanques-et-vous-donnez-votre-avis>. Accès 03 janvier 2024.

¹¹⁴ Page du site web du Parc national des Calanques destinée à promouvoir la participation lors du questionnaire réalisé. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/actualites/les-calanques-et-vous-donnez-votre-avis>. Accès 03 janvier 2024.

¹¹⁵ Page du site web du Parc national des Calanques destinée à promouvoir la participation lors du questionnaire réalisé. Disponible [en ligne] <https://www.calanques-parcnational.fr/fr/actualites/les-calanques-et-vous-donnez-votre-avis>. Accès 03 janvier 2024.

¹¹⁶ Nous rappelons que selon l'article L331-1 du Code de l'environnement, l'établissement public doit évaluer l'application de la charte et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser.

norme entre les acteurs locaux. La coopération depuis le début du projet, avec diverses réunions où la négociation pourrait être le mécanisme de discussion et de résolution des conflits, semble renforcer le principe de participation du public dans les processus décisionnels en matière environnementale adopté par la Charte de l'environnement¹¹⁷.

333. Un effort d'amélioration de la participation du public dans l'élaboration de la charte du Parc national de Port-Cros. En 2012, lors de l'élaboration de la charte actuelle du Parc national de Port-Cros, les gestionnaires ont choisi de solliciter la participation le plus en amont possible, conformément aux incitations de la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006¹¹⁸. Approuvé par le conseil d'administration du parc, un processus de concertation a été mis en place fin 2012, basé sur six ateliers dédiés aux six ambitions préétablies¹¹⁹. Selon la charte du parc, ces ateliers ont impliqué fortement les membres du conseil économique, social et culturel, avec la présence du président de ce conseil consultatif lors de tous les ateliers ainsi comme cela d'un élu d'une des communes de l'aire optimale d'adhésion, et d'un agent du parc national. Les ateliers, organisés en trois à six séances entre février et septembre 2013 en fonction des ambitions, ont également inclus des ateliers spécifiques aux îles pour tenir compte de leurs particularités géographiques et statutaires¹²⁰. Au cours de la première série d'ateliers, 1011 propositions ont été recueillies et ont servi de base pour la première rédaction des objectifs pour les cœurs du parc¹²¹. La deuxième série d'ateliers s'est concentrée sur l'évaluation de la conformité de cette transcription avec les propositions initiales, l'amélioration collective de l'écriture des objectifs et des orientations, ainsi que la rédaction des premières propositions de mesures¹²². Enfin, la troisième série d'ateliers s'est concentrée sur des représentants spécifiques des secteurs de l'économie locale¹²³. Est souligné dans la charte du parc que ces échanges ont permis d'affiner le choix des mesures, d'améliorer la structure du document et la précision de l'écriture du projet de charte. De plus, les

¹¹⁷ Charte de l'environnement (Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005). *JORF* n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

¹¹⁸ Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (1). *JORF* n°90 du 15 avril 2006.

¹¹⁹ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

¹²⁰ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

¹²¹ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

¹²² Charte du Parc national de Port-Cros. 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

¹²³ Charte du Parc national de Port-Cros. 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

gestionnaires rappellent dans le document que des efforts ont également été déployés pour assurer la traçabilité de l'évolution du projet depuis la première séance¹²⁴.

Nous observons une tentative claire de mettre l'accent sur la participation du public en amont de l'élaboration des objectifs de la charte du parc. Toutefois, bien que cette démarche doit être saluée, elle reste dans une logique réactive du public aux appels des autorités compétentes. En d'autres termes, il n'y a pas de proactivité du public. Il serait intéressant par exemple, de suivre l'approche proposée précédemment dans le cas du Parc national des Calanques lors de la prochaine évaluation ou rédaction de la charte. Les gestionnaires pourraient envisager de permettre au public de solliciter son engagement et de présenter des propositions d'objectifs après les ateliers destinés à informer sur l'état de conservation du site. Ainsi, les objectifs présentés seraient plus adaptés aux besoins du parc, provenant des acteurs plus éclairés et sensibilisés aux enjeux environnementaux. De plus, la possibilité de présenter des objectifs liés aux activités, notamment la plaisance, semble être un pas vers la mise en place d'une gouvernance négociée. Dans ce cadre, les acteurs locaux et les autorités compétentes coopéreraient pour parvenir à un document mutuellement satisfaisant.

B – La participation proactive du public dans la rédaction des orientations destinées aux communes situées dans les futures aires d'adhésion

334. La coopération comme mécanisme pour une participation proactive du public dans les futures aires d'adhésion. Les chartes des parcs nationaux sont inévitablement constituées d'une section dédiée à la définition des objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager, ainsi qu'à la précision des modalités d'application de la réglementation au cœur du parc¹²⁵. Une autre section de la charte se concentre sur les aires d'adhésion, où il est impératif de définir les orientations en matière de protection, de mise en valeur et de développement durable, tout en indiquant les moyens de les mettre en œuvre¹²⁶. L'établissement de ces moyens de mise en œuvre, prévus par le Code de l'environnement, se traduit généralement par des mesures partenariales entre les communes adhérentes et le parc

¹²⁴ Nous tenons à souligner que nous n'avons pas pu accéder à ces documents afin de vérifier cette évolution, ni pour évaluer le degré d'influence exercé par les propositions de la société civile lors de l'élaboration de la charte du Parc national de Port-Cros.

¹²⁵ Article L331-3 du Code de l'environnement.

¹²⁶ Article L331-3 du Code de l'environnement.

national¹²⁷. Il est important de souligner que l'adhésion des communes dans l'« aire optimale d'adhésion » par le conseil d'administration lors de l'élaboration de la charte détermine officiellement la délimitation géographique, ainsi que la zone d'influence du parc national sur la région. Ainsi, le choix des communes revêt une importance primordiale dans cette phase d'élaboration, de même que l'engagement des acteurs de ces communes devient indispensable. Cependant, nous avons précédemment constaté un niveau de conscientisation et de sensibilisation aux enjeux de la fréquentation de plaisance moindre chez les acteurs situés en dehors du cœur par rapport à ceux situés dans le cœur des parcs nationaux. Pour surmonter cette limite, la recherche d'une coopération renforcée entre les autorités compétentes et les acteurs des communes littorales classées comme « aire optimale d'adhésion » par le conseil d'administration du parc national nous semble être une solution pertinente. Dans ce contexte, l'établissement d'un système de concertation favorisant la participation proactive des acteurs en vue de produire une liste d'orientations mutuellement satisfaisantes semble être une réponse appropriée. Il serait intéressant d'envisager une concertation spécifiquement destinée aux communes littorales localisées dans l'aire optimale d'adhésion, afin de cibler les discussions et les propositions d'engagements, mais surtout pour permettre la participation de ces acteurs à tout moment de l'élaboration de la charte et non seulement lorsqu'ils sont appelés à répondre sur les propositions préalablement rédigées. La possibilité de solliciter leur propre participation tend à accroître le degré d'appropriation du projet du parc national, ainsi qu'à favoriser la conscientisation environnementale des acteurs et la coopération avec les autorités compétentes.

Dans les chartes des parcs nationaux de Port-Cros et des Calanques, nous constatons que les orientations destinées aux communes littorales localisées dans l'aire optimale d'adhésion découlent des objectifs établis pour les cœurs. Par exemple, l'ambition de « préserver la biodiversité et les fonctions des milieux naturels terrestres et marins » du Parc national de Port-Cros prévoit comme orientation la préservation des milieux marins, avec des mesures partenariales ciblant notamment l'organisation des usages balnéaires et nautiques pour préserver les habitats et les espèces patrimoniales¹²⁸. Pour mettre en œuvre cette mesure, la commune adhérente doit prendre en compte dans les plans de balisage et les projets

¹²⁷ Voir : Charte du Parc national de Port-Cros, 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 03 janvier 2024.

¹²⁸ Charte du Parc national de Port-Cros, 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 05 janvier 2024.

d'aménagement, ainsi qu'agir en faveur de la sensibilisation et de la communication sur le thème auprès des usagers¹²⁹. De même, la charte du Parc national des Calanques prévoit des mesures pour soutenir le développement durable des activités maritimes, en favorisant le développement des démarches de bonnes pratiques environnementales, notamment pour les activités de plaisance¹³⁰. Selon la charte, cette promotion des bonnes pratiques peut se réaliser notamment à travers des partenariats entre les communes et les fédérations sportives, clubs, etc., pour adhérer à la Charte européenne du tourisme durable, ainsi que par l'association des usagers à des actions collectives éco-citoyennes et le soutien aux actions exemplaires¹³¹. Finalement, nous pouvons vérifier dans ces deux exemples que les orientations découlent des objectifs pour le cœur établis par le conseil d'administration.

335. Ainsi, tout comme il était nécessaire de prendre en compte l'avis et les considérations des acteurs situés au cœur du parc pendant l'élaboration de cet objectif, la participation des acteurs situés dans les communes littorales classées comme « aire optimale d'adhésion » devrait également être mise en avant par un processus de concertation inclusif pour parvenir à une plus forte adhésion des acteurs locaux de ces communes. Finalement, lors d'une analyse sur la procédure de concertation revisitée par une approche de la gouvernance négociée, il nous semble que la mise en place d'une forme de participation proactive du public permettrait le développement de la coopération des acteurs locaux avec les autorités compétentes, ce qui tend à améliorer l'acceptabilité sociale du texte final, notamment dans le cas de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les parcs nationaux.

II – La participation proactive du public dans le cas de la rédaction d'un plan de gestion

336. Annonce plan. Les plans de gestion des parcs naturels marins sont élaborés sous l'égide du conseil de gestion¹³². Ils définissent les mesures de protection, de connaissance, de mise en valeur et de développement durable à mettre en œuvre dans le parc, et servent de base pour réguler les activités autorisées, notamment en matière de plaisance. Bien que le système de gouvernance des parcs naturels marins soit souvent présenté comme étant concerté, la

¹²⁹ Charte du Parc national de Port-Cros, 2015. Disponible [en ligne] <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-charte/actualite-textes-et-documentation>. Accès 05 janvier 2024.

¹³⁰ Charte du Parc national des Calanques. Volume 1, 2012. Disponible [en ligne] https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/documents/downloads/charte-volume_i_-_vweb.pdf. Accès 05 janvier 2024.

¹³¹ Charte du Parc national des Calanques. Volume 1, 2012. Disponible [en ligne] https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/documents/downloads/charte-volume_i_-_vweb.pdf. Accès 05 janvier 2024.

¹³² Article L334-4 du Code de l'environnement.

participation du public dans l'élaboration du plan de gestion est actuellement restreinte aux membres du conseil de gestion. Nous examinerons ainsi la possibilité d'une participation proactive du public dans l'élaboration des orientations de gestion (A) et, dans la mesure des capacités techniques, dans la sélection des indicateurs de suivi (B).

A – La participation proactive du public dans l'élaboration des orientations de gestion du plan de gestion

337. La participation élargie aux acteurs extérieurs au conseil de gestion. Il est essentiel de souligner une distinction fondamentale par rapport aux chartes des parcs nationaux : les plans de gestion des parcs naturels marins ne sont pas assujettis aux procédures de participation publique, telles que l'enquête publique ou d'autres modalités prévues par le Code de l'environnement. L'article R334-33 du Code de l'environnement confère au conseil de gestion du parc naturel marin la responsabilité de l'élaboration du plan de gestion, englobant notamment les orientations de gestion qui serviront de fondement aux actions des gestionnaires au sein du parc pendant au moins quinze ans¹³³ et par conséquent sur la régulation des activités dans la zone. Bien que le conseil de gestion soit composé de représentants des divers secteurs économiques et des acteurs locaux, la représentativité de certaines activités, notamment la plaisance, peut ne pas toujours être pleinement assurée. En conséquence, la priorisation de certains aspects au détriment d'autres risque de compromettre l'acceptation sociale de la norme et les prérogatives des autorités compétentes aux yeux des acteurs locaux¹³⁴. Un deuxième point essentiel à souligner concerne la fonction des orientations du plan de gestion. Ces orientations comprennent les objectifs de gestion du parc, fondés d'une part sur ceux définis dans le décret de création de l'aire marine protégée et d'autre part sur les enjeux écologiques identifiés par les membres du conseil de gestion lors de la phase d'élaboration du document. Ainsi, dans cette perspective, afin de valoriser la recherche à travers un document mutuellement satisfaisant, l'idée d'une participation proactive des acteurs en dehors du conseil consultatif mérite d'être explorée. Ainsi, il serait pertinent de mettre en place des mécanismes pour favoriser la participation proactive du public dès les premières étapes de l'élaboration d'un plan de gestion. À cet effet, les membres du conseil de gestion pourraient organiser des réunions de concertation entre deux étapes clés du processus

¹³³ Article L334-5 du Code de l'environnement.

¹³⁴ Voir annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse de métriques de la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise.

: la définition des enjeux et l'élaboration de la stratégie à adopter¹³⁵. Au cours de ces réunions, les acteurs pourraient, par exemple, proposer des orientations et des objectifs à intégrer dans la stratégie du parc concernant la fréquentation de plaisance, en se basant sur un état des lieux et les enjeux identifiés par les autorités compétentes. Ces réunions constitueraient également une occasion propice pour sensibiliser les participants à la situation écologique des écosystèmes, tout en favorisant le dialogue entre eux. L'intégration des avis exprimés lors de ces réunions dans un rapport final, ainsi que leur prise en compte par les autorités compétentes lors de la prise de décision, offriraient au public non seulement la possibilité d'exprimer ses opinions, mais également la perspective de les voir étudiées en vue d'une éventuelle intégration¹³⁶. Une telle démarche pourrait favoriser une coopération renforcée entre les acteurs concernés et encourager un engagement plus actif du public dans les décisions de gestion de l'aire marine protégée, notamment en ce qui concerne les orientations du plan de gestion relatives à la fréquentation de plaisance.

338. L'hypothèse du nouveau plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise. Les membres du conseil de gestion semblent avoir exprimé l'intérêt de faire de la construction de ce nouveau plan, prévu pour 2025, un processus fondé sur la concertation. Lors du conseil de gestion du parc tenu le 25 février 2022, les membres du bureau ont partagé le document détaillant la méthode de rédaction du plan de gestion pour la période 2025-2040¹³⁷. Selon ce document, il est prévu que le grand public soit également consulté, après la concertation au sein du conseil de gestion et du conseil de gestion élargi. Il est à noter que le conseil de gestion élargi pourrait inclure des représentants des services de l'OFB, des chercheurs et de l'administration, mais sans une intégration directe du public. Ce dernier ne serait prévu que pendant la troisième étape, à travers des consultations dématérialisées et des réunions locales¹³⁸. De plus, bien qu'il soit souligné dans le document que l'objectif de cette consultation publique serait d'informer sur le contexte général, de renseigner sur le rôle du parc naturel

¹³⁵ L'OFB a mis à disposition un guide méthodologique pour l'élaboration d'un plan de gestion commun aux différents espaces protégés. Selon cette méthode, le processus d'élaboration du plan se divise en cinq phases : l'état des lieux, les enjeux, la stratégie, le plan d'action et les résultats. Ce document a été largement diffusé auprès des gestionnaires afin de les assister dans l'élaboration des futurs documents de gestion. C'est pourquoi nous nous appuyons sur ce guide tout au long de ce développement. Pour de plus amples informations sur le guide d'élaboration des plans de gestion des espaces protégés, veuillez consulter : Collectif, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. *Cahiers techniques* n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] <http://ct88.espaces-naturels.fr/>. Accès 08 janvier 2024.

¹³⁶ A. VAN LANG, *op. cit.*

¹³⁷ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité. Notes - méthode de rédaction du plan de gestion 2025-2040. Conseil de gestion, 25 février 2022.

¹³⁸ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité, *op. cit.*

marin dans la région, et de partager un bilan des quinze dernières années de gestion, il est précisé que cette consultation permettrait aux gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise de prendre en compte de nouveaux enjeux pouvant émerger de la discussion avec les acteurs locaux¹³⁹.

Ainsi, bien que l'on observe une volonté d'intégrer le public dans le processus de gestion, cela se limite à la consultation des acteurs. Néanmoins, l'adoption d'un mécanisme de participation proactive du public spécifiquement entre la phase de sélection des enjeux et la définition des stratégies, pourrait compléter les actions de participation déjà envisagées par les gestionnaires et contribuer à la coopération entre ces derniers et les acteurs locaux. Pour ce faire, il serait bénéfique de remplacer la phase de consultation dématérialisée du grand public par une concertation qui pourrait avoir lieu en ligne et en présentiel, permettant ainsi une interaction directe avec les avis, suggestions et attentes concernant les orientations du prochain plan de gestion. Par contre, pour aller plus loin afin d'ouvrir la possibilité d'actions proactives du public, il serait intéressant de reconnaître la faculté de ce dernier à pouvoir solliciter une forme de concertation pour participer à l'élaboration des orientations du plan de gestion.

B – La participation proactive du public dans l'élaboration des indicateurs de suivi de gestion du plan de gestion

339. Les indicateurs de suivi des plans de gestion, un élément essentiel pour le bon fonctionnement de la gestion du parc. Selon le document technique de l'OFB, élaboré pour guider les gestionnaires des espaces protégés dans la conception des documents de gestion, l'étape centrale de l'évaluation de l'évolution des actions et de l'efficacité de la gestion du site repose sur la sélection d'indicateurs de suivi¹⁴⁰. Ces indicateurs, largement regroupés dans un tableau de bord, représentent un outil d'évaluation préconisé par le « Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels » de l'OFB¹⁴¹. Ainsi, pour chaque orientation définie dans le plan de gestion, des actions spécifiques sont prévues, lesquelles doivent être évaluées à l'aide d'un ou plusieurs indicateurs de suivi. Cette approche permet de

¹³⁹ Parc naturel marin d'Iroise, Office Français de la Biodiversité, *op. cit.*

¹⁴⁰ Collectif, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. *Cahiers techniques* n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] <http://ct88.espaces-naturels.fr/>. Accès 09 janvier 2024.

¹⁴¹ Un outil d'évaluation : le tableau de bord. Collectif, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. *Cahiers techniques* n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] <http://ct88.espaces-naturels.fr/node/1937>. Accès 09 janvier 2024.

vérifier d'une part si les actions choisies ont un impact positif sur l'écosystème marin, en s'assurant que l'état de conservation se rapproche des objectifs fixés, et d'autre part, de constater si l'avancement du plan d'action correspond aux attentes initiales, c'est-à-dire si ce qui était prévu au départ dans le plan de gestion a été effectivement mis en œuvre¹⁴². Par conséquent, l'élaboration et la sélection des indicateurs constituent donc une étape centrale dans la gestion du parc naturel marin, car c'est à partir de ces éléments que les actions peuvent être suivies et communiquées au public. La participation du public pourrait ainsi constituer un atout pour les membres du conseil de gestion lors de l'élaboration des indicateurs. Par exemple, le plan de gestion actuel du Parc naturel marin d'Iroise prévoit deux finalités principales liées au nautisme et au tourisme, déclinées en neuf sous-finalités visant notamment à encourager des pratiques et des usages respectueux de la fragilité des écosystèmes¹⁴³. Cependant, comme indiqué dans le tableau de bord du parc entre 2011 et 2019, l'indicateur permettant d'évaluer cette finalité n'a pas été renseigné¹⁴⁴. Cela signifie qu'après l'adoption du plan de gestion, aucune information n'est disponible pour préciser si cette sous-finalité a été atteinte ou non. En incluant le public dans le processus d'élaboration, en tenant compte de ses compétences techniques sur certaines thématiques, les acteurs locaux pourraient proposer des alternatives ou des idées pour rendre le suivi plus opérationnel, notamment en ce qui concerne les activités de plaisance. Cette participation pourrait s'inscrire dans le cadre de la concertation pour élaborer les orientations, assurant ainsi la cohérence entre ces deux aspects du plan de gestion et favorisant également la coopération entre les acteurs et les autorités compétentes. Finalement, pour assurer que cette participation ne soit pas seulement une manière d'informer le public sur le projet de plan de gestion déjà établi, il serait primordial que les suggestions et avis soient pris en considération, dans le terme de l'article 6 de la Convention d'Aarhus¹⁴⁵, comme souligné par Monsieur J. BETAILLE¹⁴⁶.

¹⁴² Collectif, Guide d'élaboration des plans de gestion des espaces naturels. Coll. *Cahiers techniques* n°88, OFB, 2021. Disponible [en ligne] <http://ct88.espaces-naturels.fr/>. Accès 09 janvier 2024.

¹⁴³ Plan de gestion du Parc naturel marin d'Iroise, 2010. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948a26edab60112?view=book&rel=0&enablejsapi=1&version=3&playerapiid=ytplayer&page=1>. Accès 09 janvier 2024.

¹⁴⁴ Parc naturel marin d'Iroise. Tableau de bord 2011 à 2019, p. 7. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029483144fbd87fa8?view=book&rel=0&enablejsapi=1&version=3&playerapiid=ytplayer&page=1>. Accès 09 janvier 2024.

¹⁴⁵ *In situ* : « Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération ». Article 6, alinéa 8 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

¹⁴⁶ J. BETAILLE. La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation. *Revue Juridique de l'environnement*, 2010, p. 197–217.

§ 2 L'INTRODUCTION DE LA NEGOCIATION ENTRE LE PUBLIC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES AU SEIN DU DEBAT PUBLIC

340. La négociation et les procédures de participation du public dans le processus décisionnel en matière environnementale. La notion de négociation renvoie à un processus par lequel les parties interagissent en vue d'atteindre une position mutuellement acceptable lors d'un conflit¹⁴⁷. Bien que cela présuppose l'existence d'un conflit, la participation du public dans les décisions en matière environnementale semble souvent s'inscrire dans un contexte propice à l'émergence de divers conflits, qu'ils soient d'ordre économique, social, ou liés à l'usage des ressources ou des espaces¹⁴⁸. Néanmoins, conformément à la reconnaissance de la Convention d'Aarhus, une participation accrue du public au processus décisionnel en matière environnementale permet de prendre des décisions de meilleure qualité et de les mettre en œuvre plus efficacement¹⁴⁹. Il apparaît que le passage par une phase de conflit lors des discussions sur les projets et programmes environnementaux génère des réponses plus adaptées et contribue à la prise de meilleures décisions. Afin d'encourager le dialogue entre les divers acteurs concernés dans les décisions relatives à la régulation de la plaisance au sein des aires marines protégées, l'introduction de la notion de négociation pendant les procédures de concertation semble constituer un moyen de promouvoir la gouvernance négociée, comme le décrit le Professeur P. Le GALES¹⁵⁰. Dans cette optique, nous allons examiner la possibilité d'introduire la négociation pour renforcer le dialogue entre le public et les autorités compétentes, tant dans l'élaboration de projets de partenariats concernant les activités de plaisance (I) que dans l'élaboration de guides de bonnes pratiques dédiés à ces activités (II).

I – Le dialogue renforcé avec le public dans le cas de la rédaction des projets de partenariats

341. La participation du public dans les instruments d'origine volontaire. La participation du public est généralement envisagée lors des prises de décision politiques ou administratives ayant des répercussions sur l'environnement. Cependant, nous examinons également cette participation à une échelle plus restreinte, notamment dans le cadre de la création de partenariats concernant les activités de plaisance. En effet, le choix des

¹⁴⁷V. ROSOUX. La négociation internationale. In : T. BALZACQ. *Traité de relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 795-822.

¹⁴⁸ K. SONTAG, F. ROUX, G. ROUTIER, *op. cit.*

¹⁴⁹ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

¹⁵⁰ P. Le GALES, *op. cit.*

thématiques, l'établissement des normes et leur mise en œuvre semblent exercer une influence significative sur l'environnement, ainsi que sur les pratiques des acteurs, notamment dans le domaine de la plaisance. Cette possibilité sera explorée d'abord au sein des parcs nationaux (A), puis dans le contexte des parcs naturels marins (B).

A – La participation du public lors de la rédaction d'un partenariat au sein des parcs nationaux

342. La construction du partenariat dans les parcs nationaux. L'idée de partenariat entre les aires marines protégées et les acteurs socio-économiques a été largement soutenue par l'UICN¹⁵¹, notamment dans le contexte des parcs nationaux, présentant des aspects positifs pour l'effectivité de la gestion de l'espace protégé¹⁵². L'implication des acteurs locaux dans la gestion demeure un élément essentiel pour atteindre les objectifs de protection de l'aire marine protégée¹⁵³. Dans le cas des parcs nationaux, nous avons observé que les partenariats peuvent prendre différentes formes, que ce soit par la conclusion d'un contrat de partenariat, comme le contrat signé en juin 2023 entre le Parc national de Port-Cros et la Fondation Rugby Cœur Toulonnais¹⁵⁴, ou par l'adhésion à des normes volontaires proposées par le parc. Cependant, bien que l'élaboration d'un contrat multilatéral entre le parc national et un acteur spécifique ne semble pas particulièrement propice à la participation du public, la construction d'un projet de guide partenaire, tel que le « Vignette Bateau Bleu »¹⁵⁵, peut être améliorée grâce à une concertation avec les acteurs locaux concernés. Force est de rappeler que lorsque les acteurs ne partagent pas le même avis que les gestionnaires sur les actions de conservation ou sur un enjeu environnemental, il devient plus difficile d'adopter une action commune. Ainsi, la mobilisation d'une démarche fondée sur la négociation semble apporter des avantages.

¹⁵¹ G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH. *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20, Gland, Suíça: UICN. 2017. ; G. BORRINI-FEYERABEND. Collaborative management of protected areas : tailoring the approach to the context. Issues in Social Policy. Gland, Switzerland : UICN, 1996

¹⁵² M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA. The principle of participation and the creation and management of protected areas in the global environmental law perspective. *Brazilian Journal of International Law*, 2017, p. 135–146. ; G. S. M. ANDRADE, J. R. RHODES. Protected Areas and Local Communities : an Inevitable Partnership toward Successful Conservation Strategies ? *Ecology and Society*, 2012, Vol. 17 (4).

¹⁵³ M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA, *op. cit.*

¹⁵⁴ Pour plus d'information, consulter : <https://www.portcros-parcnational.fr/fr/actualites/le-parc-national-de-port-cros-et-la-fondation-rugby-coeur-toulonnais-sengagent-ensemble>. Accè 10 janvier 2024.

¹⁵⁵ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

343. L'exemple d'une possible négociation au sein du projet « Vignette Bateau Bleu » au Parc national de Port-Cros. Tel que nous l'avons vu précédemment, ce projet expérimental a été lancé en 2014 au Parc national de Port-Cros, visant notamment à encourager les professionnels du nautisme, tels que les loueurs de bateaux, à adopter des démarches considérées comme plus éco-responsables¹⁵⁶. Ainsi, les bateaux respectant les critères définis par les gestionnaires du parc peuvent solliciter une vignette pour symboliser leur partenariat avec le parc national. Ce projet a permis à plus d'une vingtaine de professionnels du nautisme de s'engager, concernant plus de 200 bateaux entre 2014 et 2018¹⁵⁷. Les critères comprenaient la possession d'un système de gestion des eaux noires, d'un système anti-rejet de carburant, la réduction de la pollution sonore et gazeuse, ainsi que l'adoption de bonnes pratiques de navigation, telles que l'utilisation de produits d'entretien écologiques¹⁵⁸. Bien que ce projet semble avoir suscité un niveau d'engagement significatif de la part des professionnels du nautisme, impliquant notamment la Fédération des Industries Nautiques et certains acteurs locaux¹⁵⁹, l'adoption d'une démarche de concertation avec les acteurs concernés avant l'établissement des critères et des contreparties possibles pourrait renforcer l'adhésion au projet. Le document synthétique de la démarche adoptée pour ce projet souligne qu'une des difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre a été, d'une part, l'« *appréhension indispensable des trois critères techniques liés aux équipements des navires* », et, d'autre part, « *les coûts associés à l'élaboration d'un outil de communication spécifique de qualité* »¹⁶⁰. Ainsi, comme le souligne l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), les coûts économiques imposés aux acteurs constituent un possible obstacle à l'efficacité des actions de conservation¹⁶¹, étant souvent une source de conflit entre les acteurs et les gestionnaires des espaces protégés¹⁶². Par conséquent,

¹⁵⁶ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

¹⁵⁷ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

¹⁵⁸ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

¹⁵⁹ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

¹⁶⁰ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016, p. 2. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

¹⁶¹ OCDE. Manuel de protection de la biodiversité, 1999.

¹⁶² G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *op. cit.*

la mobilisation de la gouvernance négociée à l'échelle des acteurs concernés pourrait produire des décisions plus acceptables et influencer positivement la relation entre les parties. Cette démarche de concertation, dans laquelle l'avis du public ne devrait pas se limiter à une réponse binaire (oui ou non), pourrait être facilitée par l'intervention d'un facilitateur, chargé de la modération et de l'animation des réunions de concertation afin de produire un projet de partenariat plus satisfaisant. De plus, une démarche participative accroîtrait la légitimité du projet aux yeux des acteurs concernés, car elle garantirait une représentation des différentes perspectives et préoccupations sur la thématique¹⁶³. En impliquant les acteurs concernés dès le stade initial, les résistances potentielles pourraient être identifiées et résolues plus efficacement, évitant ainsi des contestations ultérieures¹⁶⁴. Dans le cas du projet « Vignette Bateau Bleu », par exemple, une telle démarche aurait permis aux loueurs de bateaux de solliciter, en contrepartie de leurs engagements pour une activité plus durable, un soutien accru pour sensibiliser les plaisanciers estivaux et suggérer d'autres critères moins coûteux pour adhérer au projet. Cette approche pourrait également renforcer la participation des plaisanciers individuels, moins impliqués dans les espaces de participation au sein du Parc national de Port-Cros¹⁶⁵ mais tout aussi concernés par ces projets de partenariat.

En vue d'approfondir les démarches participatives dans les parcs nationaux, au-delà des réunions de discussion avec certains groupes d'acteurs, une ouverture à d'autres acteurs, à partir des réunions de négociation, pourrait enrichir les projets de partenariat. Même s'ils ciblent certaines activités ou groupes d'acteurs, ces projets pourraient bénéficier de solutions innovantes ou, du moins, de suggestions pour résoudre d'éventuels points de conflit futurs ou des difficultés de mise en œuvre, notamment en matière de régulation des activités de plaisance¹⁶⁶.

B – La participation du public lors de la rédaction d'un partenariat au sein des parcs naturels marins

344. Le partenariat au sein des parcs naturels marins. Nous avons observé lors de la première partie de ce travail que le partenariat constitue l'un des moyens les plus fréquemment

¹⁶³ R. BRETT. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales : état des lieux et perspectives. *Droit et Ville*, 83(1), 2017, p. 137-158.

¹⁶⁴ M. G. VILLEGAS. Efficacité symbolique et pouvoir social du droit. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*, 1995, 34(1), 155–179.

¹⁶⁵ Voir la carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros disponible dans l'Annexe 2.

¹⁶⁶ R. BRETT. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales. Th., 2015.

employés par les gestionnaires des parcs naturels marins afin d'encourager l'adhésion des acteurs locaux à des pratiques plus durables. Ces partenariats sont généralement établis à partir de guides partenaires, tels que la Charte pêcheurs partenaires du Parc naturel marin d'Iroise¹⁶⁷ ou le guide d'observation partenaire du Parc naturel marin du Golfe du Lion¹⁶⁸. Une fois signés par les acteurs, ces documents les engagent à respecter certaines mesures de conservation, prévoyant normalement la possibilité de rompre le partenariat en cas de non-respect par l'une des parties. Bien que ces documents de conscientisation environnementale soient théoriquement conçus pour avoir un impact positif sur l'environnement marin, ils influent également sur les usagers de l'espace. Dans cette perspective, la participation des acteurs locaux semble recommandée, en particulier dans le contexte de la construction d'un instrument pleinement satisfaisant. Lorsqu'il s'agit de normes volontaires touchant les différents usages et pratiques d'un même espace, il est naturel que certains conflits surgissent¹⁶⁹. De la même manière que pour les parcs nationaux, la mobilisation d'une démarche participative des acteurs locaux lors de l'élaboration d'un projet semble nécessaire pour renforcer l'acceptabilité sociale de la norme et inciter l'adhésion des acteurs concernés. À travers une démarche fondée sur la négociation, les acteurs locaux intéressés pourraient participer à des réunions de concertation dans le but de présenter leurs préoccupations, avis et suggestions sur les mesures qui seront proposées aux futurs partenaires. Par exemple, la charte Guide partenaire Natura 2000 du Parc naturel marin d'Iroise a pour objectif d'engager les structures de loisir développant leurs activités au sein des eaux du parc marin¹⁷⁰. L'adhésion à la charte s'officialise par la transmission à la Préfecture Maritime de l'Atlantique, à la Préfecture de la Région Bretagne, ainsi qu'au Préfet du Finistère, devenant ainsi un document contraignant et sujet à résiliation en cas de non-respect. La charte prévoit différents types de mesures volontaires possibles en fonction du type de pratique réalisée par la structure professionnelle ou associative¹⁷¹. Cependant, il n'a pas été possible de recenser si ces mesures

¹⁶⁷ Charte pêcheur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise 2021 – 2025. Disponible [en ligne] : <https://parc-marin-iroise.fr/editorial/la-charte-pecheurs-partenaires>. Accès 10 janvier 2024.

¹⁶⁸ Charte Guide d'observation partenaires du Parc naturel marin du Golfe du Lion. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948cc7515f1ec4f?view=book&page=1>. Accès 10 janvier 2024.

¹⁶⁹ A. CADORET, J.-E. BEURET. Les conflits, freins et leviers pour l'ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale. *Annales de Géographie* 746, n° 4, 2022, p. 32–60.

¹⁷⁰ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_depth_2=180. Accès 10 janvier 2024.

¹⁷¹ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonne pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] <https://parc-marin->

ont résulté d'une discussion en amont avec les acteurs ciblés ou si elles proviennent directement d'une décision du conseil de gestion du parc. Il semble que la participation du public lors de la construction de ce type de partenariat pourrait améliorer son contenu d'une part et l'engagement des acteurs d'autre part. On peut envisager que lors de l'actualisation de cette charte, valable jusqu'en 2025, les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise pourraient organiser différentes réunions de concertation dans les communes adjacentes au parc pour retravailler le document selon une méthodologie de négociation. Cela permettrait de résoudre d'éventuels conflits soulevés au cours des discussions et d'évaluer la nécessité d'autres mesures ainsi que les formes de contreparties possibles afin d'élargir le nombre de partenaires. En adoptant une démarche fondée sur la négociation, justifiée par l'historique des conflits entre les acteurs partageant cet espace¹⁷², l'implication d'un facilitateur pourrait être un atout pour le développement d'un document plus satisfaisant et pour renforcer les liens entre les acteurs. En somme, la négociation dans une procédure de concertation émerge comme une approche pertinente pour développer des projets de partenariats engageant dans les parcs naturels marins, favorisant ainsi le dialogue entre les acteurs sur la base d'une gouvernance négociée.

II – Le dialogue renforcé avec le public dans le cas de la rédaction des projets de guides de bonne conduite

345. Annonce du plan. A partir d'une analyse de la participation du public à une échelle plus restreinte, soit celle des instruments d'adhésion volontaire, nous examinerons la possibilité d'un dialogue renforcé grâce à l'introduction de la négociation lors de l'élaboration des projets de guides de bonne conduite dédié aux activités de plaisance au sein des parcs naturels marins (A), puis dans le contexte des parcs nationaux (B). Il est important de rappeler que les guides de bonnes conduites sont des instruments de sensibilisation environnementale largement utilisés pour influencer le comportement du public en faveur de la conservation des écosystèmes. Ces guides peuvent revêtir deux formes distinctes. D'une part, ce sont des instruments auxquels les usagers de l'espace peuvent adhérer, impliquant un engagement formel envers les principes énoncés. D'autre part, ils peuvent simplement proposer des conseils sur une pratique, sans qu'il y ait d'engagement formel de la part des usagers.

iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 10 janvier 2024.

¹⁷² J. BONCŒUR, J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif? *Mondes En Développement*, 2007, p. 77–92.

A – La participation du public lors de la rédaction d'un projet de guide de bonne conduite dédié à une activité de plaisance au sein des parcs naturels marins

346. Le dialogue dans la création d'un guide de bonnes conduites. L'adoption des guides de bonnes conduites apparaît comme l'un des instruments privilégiés par les gestionnaires des parcs naturels marins pour inciter à l'adoption de comportements favorables aux écosystèmes marins. Nous avons observé différents formats et thématiques mobilisés, tels que le guide « Réussir sa sortie plaisance » du Parc naturel marin du Golfe de Lion¹⁷³ ainsi que le guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir développé par le Parc naturel marin Bassin d'Arcachon¹⁷⁴. Ces guides visent principalement à fournir des conseils aux usagers pour adapter leurs comportements et les sensibiliser aux enjeux environnementaux liés à chaque pratique. Par exemple, le guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir développé par le Parc naturel marin Bassin d'Arcachon rappelle les réglementations en vigueur et énumère des actions favorables à une pêche de loisir durable, telles que l'adaptation du filet de pêche à l'espèce ciblée et la limitation de l'utilisation des hameçons¹⁷⁵. Bien que le guide ait été élaboré en partenariat avec certaines associations liées à la pêche de loisir situées à proximité du parc, la participation d'autres acteurs locaux pourrait contribuer à son amélioration. En associant des pêcheurs professionnels, des plongeurs, ainsi que d'autres plaisanciers, ce guide pourrait bénéficier d'autres savoirs et intégrer d'autres consignes. Adopter une démarche participative, ouverte à d'autres acteurs locaux, pourrait permettre au guide de bonnes pratiques pour une pêche de loisir durable de s'inscrire dans une approche de conscientisation plutôt que de simple sensibilisation environnementale. En bénéficiant d'une concertation en amont, le contenu tendrait à être plus acceptable, incitant potentiellement les acteurs concernés à s'engager davantage, c'est-à-dire, à prendre une action en faveur de la protection des écosystèmes marins. De plus, la participation à partir des réunions fondées sur la négociation entre les acteurs et les gestionnaires du parc semble réduire les contestations

¹⁷³ Guide « Réussir sa sortie plaisance » du Parc naturel marin du Golfe de Lion. Parc naturel marin du Golfe de Lion Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029487cc811c7a59e?view=book&page=7>. Accès 11 avril 2024.

¹⁷⁴ Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2023. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948613a8ec66f1d?view=book&page=1>. Accès 11 janvier 2024.

¹⁷⁵ Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2023. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948613a8ec66f1d?view=book&page=1>. Accès 11 janvier 2024.

ultérieures et améliorer l'acceptabilité sociale de la norme¹⁷⁶. En ouvrant la participation à d'autres acteurs, les discussions de concertation entre les gestionnaires du parc et les acteurs contribueraient à renforcer la mission du parc visant à améliorer la connaissance des écosystèmes et des activités liées à la mer¹⁷⁷.

La participation des acteurs extérieurs au conseil de gestion des parcs naturels marins dans la rédaction des guides de bonnes conduites semble une option pour renforcer le dialogue entre les acteurs et les gestionnaires du parc dans l'optique de la gouvernance négociée. Cette option se justifie d'une part par l'importance attribuée à ces documents, qui visent à orienter les comportements des usagers avec des impacts sur les activités pratiques au sein des parcs naturels marins. D'autre part, la participation des acteurs dans les actions de gestion des espaces protégés, notamment dans l'élaboration des guides de bonnes conduites, demeure l'un des mécanismes privilégiés pour assurer un dialogue actif entre les acteurs¹⁷⁸, contribuant ainsi à la mobilisation de la gouvernance négociée au sein du parc. Finalement, l'intégration du public dans l'élaboration des guides de bonnes conduites, par le biais d'une approche participative, se présente comme un moyen pour favoriser l'acceptation sociale des normes et renforcer le dialogue et l'engagement des acteurs locaux dans la protection des écosystèmes marins au sein des parcs naturels marins.

B – La participation du public lors de la rédaction d'un projet de guide de bonnes conduites au sein des parcs nationaux

347. Le dialogue dans la création d'un guide de bonnes conduites au sein des parcs nationaux. L'adoption des guides de bonnes conduites n'est pas aussi répandue dans les parcs nationaux en comparaison avec les parcs naturels marins. Néanmoins, nous avons observé l'adoption de certains guides, tels que la « charte de la plaisance au naturel »¹⁷⁹ élaborée par le Parc national de Port-Cros ainsi que le « guide à l'usage de la pêche de loisir »¹⁸⁰ développé par le Parc national des Calanques. Bien que ces documents aient pour vocation de sensibiliser

¹⁷⁶ M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA, *op. cit.*; J. BETAILLE, *op. cit.*

¹⁷⁷ Plan de gestion 2017-2032. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2017. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/0035029482b7f3ed06659?view=book&page=1>. Accès 11 janvier 2024.

¹⁷⁸ M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA, *op. cit.*

¹⁷⁹ Charte de la plaisance au naturel. Parc national de Port-Cros, 2007. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/000318363efdbf5716f62>. Accès 11 janvier 2024.

¹⁸⁰ Guide à l'usage de la pêche de loisir. Parc national des Calanques, 2018. Disponible [en ligne] https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiches-a5-3_volets-2019_hd-compressed.pdf. Accès 11 janvier 2024.

les usagers, ils sont toutefois développés sans la participation des acteurs locaux. Malgré la mention en note de bas de page des noms des fédérations de pêches partenaires du Parc national des Calanques, nous ne disposons pas d'informations sur leur niveau de participation dans la conception de ce guide. De la même manière que pour les parcs naturels marins, le dialogue entre les acteurs et les gestionnaires du parc s'inscrit dans la démarche d'une gouvernance négociée, où les différents acteurs concernés cherchent une solution mutuellement satisfaisante¹⁸¹. Prenons le cas du « guide à l'usage de la pêche de loisir » élaboré par le Parc national des Calanques. Parmi les recommandations pour une « bonne pratique », il est souligné l'importance du respect des autres usagers de la mer¹⁸². Sans remettre en question la place de cette consigne, cela démontre l'existence de conflits entre les usagers de la mer, dans la mesure où les gestionnaires rappellent son importance. Lorsque le dialogue est renforcé, à partir de la mise en place de réunions avec d'autres acteurs que ceux impliqués dans les conseils consultatifs du parc, ces désaccords tendent à être minimisés¹⁸³. En dehors de présenter des critiques ou des suggestions à la rédaction des guides de bonnes pratiques, les acteurs locaux pourraient aussi proposer de nouveaux thèmes à traiter dans un autre guide, par exemple. Cet échange pourrait également approfondir les relations entre les acteurs et les autorités compétentes, contribuant ainsi à la gouvernance négociée au sein du parc national.

348. L'exemple à partir d'une actualisation de la charte de la plaisance du Parc national de Port-Cros. Dans l'éventualité d'une actualisation de la charte de la plaisance au naturel élaborée en 2007 par le Parc national de Port-Cros, l'implication préalable des acteurs à travers un dialogue renforcé pourrait apporter une nouvelle dimension à ce guide de bonne conduite. Par exemple, l'actuel guide met l'accent sur l'importance du respect des autres usagers, en se concentrant principalement sur les pêcheurs. En intégrant différents acteurs, d'autres situations de conflits pourraient être abordées dans ce guide, telles que le mouillage et la plongée. Le nouveau document pourrait incorporer les discussions autour des critères pour avoir un bateau plus responsable, tels que proposés par le projet « Vignette bateau bleu »¹⁸⁴ ou les consignes pour respecter les zones de mouillage dédiées aux plongeurs autour

¹⁸¹ P. Le GALES, *op. cit.*

¹⁸² Guide à l'usage de la pêche de loisir. Parc national des Calanques, 2018. Disponible [en ligne] https://www.calanques-parcnational.fr/sites/calanques-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiches-a5-3_volets-2019_hd-compressed.pdf. Accès 11 janvier 2024.

¹⁸³ A. CADORET, J.-E. BEURET, *op. cit.*; G. BORRINI-FEYERABEND, N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. PATHAK BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWITH, *op. cit.*; M. D. LEUZINGER, S. T. SILVA, *op. cit.*

¹⁸⁴ Parc national de Port-Cros. Éconaviguer dans une aire marine protégée, 2016. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/documents/downloads/fiche_-_vignette_bateau_bleu_-_final.pdf. Accès 10 janvier 2024.

de l'île de Port-Cros¹⁸⁵. Pour ce faire, il serait intéressant de mener plusieurs ateliers afin d'obtenir une vision globale des conflits existants en matière de partage de l'espace par les différentes pratiques, suivis de réunions de concertation pour entamer la rédaction des recommandations et consignes en vue d'une bonne pratique de plaisance du point de vue des gestionnaires du parc ainsi que des acteurs. La négociation entre les acteurs locaux et les autorités compétentes autour des thèmes relevant davantage des acteurs liés à la plaisance pourrait notamment améliorer leur degré d'engagement. Par exemple, comme abordé dans la première partie de ce travail, la charte de la plongée sous-marine du Parc national de Port-Cros a évolué d'un document fondé sur des normes volontaires vers une norme contraignante¹⁸⁶ en engageant les acteurs du secteur. Cette démarche pourrait également servir d'inspiration pour l'actualisation du guide de plaisance, de même que la démarche de concertation réalisée autour de la capacité de charge de l'île de Porquerolles en 2017¹⁸⁷. Nous observons finalement que les gestionnaires du Parc national de Port-Cros semblent avoir une tendance à encourager la participation du public dans certains cas. Ainsi, des réunions fondées notamment sur la négociation pourraient constituer un atout pour faire progresser le degré d'acceptabilité sociale de la norme au sein du parc.

349. Conclusion du chapitre. La recherche prospective en droit offre la possibilité d'analyser différents scénarios pour un cadre juridique déterminé. Dans le contexte de la mobilisation de la gouvernance négociée, l'examen des procédures classiques de participation du public dans les décisions relatives à l'environnement au sein des aires marines protégées permettrait une évaluation du niveau et des moments auxquels cette participation pourrait être sollicitée. D'abord, des mécanismes de consultation pourraient être mobilisés plus fréquemment lors des discussions autour des objectifs et des projets de réglementation sur les activités de plaisance au sein des aires marines protégées. Cette approche renforcerait la coopération entre les acteurs locaux et les autorités compétentes. Ensuite, la participation à travers des mécanismes de concertation présente des avantages considérables pour accroître

¹⁸⁵ Arrêté inter-préfectoral du 23 mars 2020, portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime, le long du littoral de la commune de HYERES dans la passe de Bagaud pour la création d'une zone de mouillages et d'équipements légers. Disponible [en ligne] <https://www.premar-mediterranee.gouv.fr/uploads/mediterranee/arretes/6a8eae9807547f4c18249a69e8f2111.pdf>. Accès 11 janvier 2024.

¹⁸⁶ Règlement 2021 de la plongée sous-marine dans les cœurs marins du Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] <http://www.portcros-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-port-cros/la-reglementation/reglementation-en-mer/plongee-sous-marine>. Accès 11/01/2024.

¹⁸⁷ D. MARCO, L. BER. *Réunion sur la capacité de charge et le caractère de l'île de Porquerolles*. 29 novembre 2017.

le degré d'acceptabilité sociale de la norme, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents de gestion des aires marines protégées qui influence la régulation de la fréquentation de plaisance, comme la charte des parcs nationaux et le plan de gestion des parcs naturels marins. Enfin, la mise en œuvre d'une démarche fondée sur la négociation pourrait s'avérer intéressante pour surmonter les conflits inhérents aux différents intérêts socio-économiques et de protection environnementale partageant le même espace. Cependant, il est important de reconnaître que ces propositions constituent des hypothèses et pistes d'amélioration, et en aucun cas une proposition juridiquement formalisée. Elles ne sont actuellement que des sources d'inspiration pour l'avenir du droit positif, notamment en matière de régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

350. Conclusion du titre 1. Selon les différentes théories et disciplines, la notion de gouvernance revêt diverses significations. Bien que sa définition demeure incomplète en droit, cette notion telle que mobilisée actuellement par certains juristes permet différents types d'analyses juridiques pour mettre en évidence la participation des acteurs dans la gestion d'une situation ou d'une ressource. Cette première compréhension de la gouvernance renvoie à l'idée de processus décisionnel. Par ailleurs, d'autres classifications issues de sciences sociales telles que l'économie évoquent également l'idée de gestion ou de processus décisionnel. La gouvernance est présentée selon certaines théories comme polycentrique, participative, démocratique et collaborative. Bien que chacune de ces notions soit porteuse de points positifs et puisse être mobilisée dans d'autres contextes, la notion de gouvernance négociée, caractérisée par la recherche d'une résolution de conflit conduisant à une décision contraignante et acceptable par les parties prenantes, semble plus adaptée dans le cadre de notre étude. Elle s'ancre ainsi dans la perspective d'améliorer l'acceptabilité sociale des normes liées à la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. À partir de cette approche, nous avons déroulé notre recherche pour analyser une possible évolution de l'implication des acteurs locaux, du public dans la prise de décision en matière de fréquentation de plaisance au sein des aires marines protégées. La mobilisation de la gouvernance négociée semble influencer positivement le degré d'acceptabilité sociale de la norme. Elle permettrait ainsi d'ajuster les moments et le niveau de participation du public dans les décisions relatives à l'environnement au sein des aires marines protégées. Cette analyse prospective nous a permis d'explorer de nouvelles possibilités pour renforcer la coopération entre les acteurs locaux et les autorités compétentes, ainsi que de nouvelles formes de co-construction des normes, notamment en matière de fréquentation de plaisance dans les aires

marines protégées. Toutefois, en l'absence de ces possibilités, il convient d'analyser d'autres instruments juridiques fondés sur la gouvernance négociée qui pourraient contribuer à améliorer la prise de décision et sa mise en œuvre en droit de l'environnement.

TITRE II

LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE, POTENTIEL INSTRUMENT POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES

351. Le terme d'ajustement de conduite (TAC) est un instrument juridique original originaire du Brésil, sans équivalent ailleurs dans le monde juridique¹. Cet instrument vise à résoudre des conflits touchant ce que le droit brésilien qualifie de droits transindividuels², c'est-à-dire les droits de nature indivisible, dont les titulaires sont des personnes indéterminées. Il repose sur « *la défense d'intérêts diffus, collectifs, individuels ou homogènes, particulièrement en lien avec l'environnement, le consommateur, le patrimoine culturel, l'économie populaire et les intérêts des enfants* »³. L'objectif de sa mobilisation est d'encourager la recherche de solutions alternatives, notamment dans le domaine du droit de l'environnement, pour résoudre des conflits directement dans le champ juridique⁴ avec une forte implication du public⁵. Il s'agit ainsi d'un outil de résolution de conflits extrajudiciaires⁶. Selon une étude réalisée par l'Instituto Direito por um Planeta Verde, le TAC offre plusieurs avantages, dont un recours plus rapide, plus économique et, dans de nombreux cas, plus adéquat qu'un recours direct à la justice⁷. De plus, il ne se limite pas à la réparation des dommages écologiques existants, mais peut également être mobilisé de manière préventive

¹ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE. Compromisso e ajustamento ambiental : análise e sugestões para aprimoramento. Disponible [en ligne] <http://www.planetaverde.org/projeto/28/compromisso-de-ajustamento-ambiental-e-sua-execucao-analise-critica-e-sugestoes-para-aprimoramento>. Accès 16 janvier 2024. Pour plus d'information sur les droits transindividuels au Brésil, consulter notamment : T. A. ZAVASCKI. Processo coletivo : tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2006. ; C. Y. M. YOSHIDA. Tutela dos interesses difusos e coletivos. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2006.

² INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*

³ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » : outil de dialogue et de justice environnementale pour les acteurs du changement climatique. In : M. TORRE-SCHAUB, C. COURNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST. *Quel droit pour les changements climatiques ? Repenser le droit*. Paris : Mare & martin, 2018, p. 329-342.

⁴ A. POMADE, *op. cit.* ; G. A. RODRIGUES. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

⁵ A. POMADE, *op. cit.*

⁶ G. A. RODRIGUES. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

⁷ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.* Sur les avantages en matière de célérité du TAC en comparaison aux processus traditionnels, voir également : Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial, Embargos de Divergencia no Recurso Especial, n° 141491/SC, 17 nov.1999, Publ. DJU, 1er août 2000.

pour protéger une atteinte à l'environnement⁸. Madame R. GALIOTTO souligne notamment que la possibilité de protéger le bien environnemental avant que le dommage ne devienne effectif fait du TAC un allié important dans la recherche de mesures préventives et précautionnelles pour l'environnement⁹. Cette démarche s'inscrit dans une logique d'évolution et d'adaptation du droit¹⁰ au-delà du droit mou, souple ou doux, comme l'indique Madame A. POMADE¹¹. Le TAC présente une logique différente pour répondre aux crises environnementales, passant d'une norme qui recommande, interdit ou oblige un comportement à une norme qui *ajuste* un comportement pour atteindre l'objectif recherché¹². Cela pourrait permettre le développement d'une gouvernance négociée entre les acteurs, lorsqu'il vise la co-construction d'un document mutuellement satisfaisant ainsi que contraignant.

Cet instrument juridique innovant propre au droit brésilien suscite notre intérêt afin de pallier les limites observées en matière de régulation de la fréquentation de plaisance, telles que la faible acceptation des normes par les parties concernées et le manque de force contraignante des approches volontaires. Pour atteindre cet objectif, nous entreprendrons une analyse approfondie de ses caractéristiques et évaluerons sa possible transposition en droit français. Nous examinerons attentivement les aspects de cet outil juridique et son éventuelle application dans le contexte français (Chapitre 1). Ensuite, nous orienterons notre réflexion vers un soutien à la régulation potentielle de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, en explorant les implications et les ajustements nécessaires à partir du TAC (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Le terme d'ajustement de conduite, un outil juridique de droit brésilien

Chapitre 2 – La possible régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées par le terme d'ajustement de conduite

⁸ R. GALIOTTO. A contribuição do termo de ajustamento de conduta – TAC na mitigação do dano ambiental : “o caso prático dos corredores ecológicos da bacia hidrográfica do rio taquari-antas”. Universidade de Caixias do Sul, 2018, p. 55. (Nous traduisons).

⁹ R. GALIOTTO, *op. cit.*

¹⁰ A. POMADE, *op. cit.*

¹¹ Pour voir plus sur les textures du droit, consulter : C. THIBIERGE. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit. *RTD civ.*, 2003, p. 599- 628.

¹² A. POMADE, *op. cit.*

Chapitre 1

LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE, UN OUTIL JURIDIQUE DE DROIT BRÉSILIEN

352. La notion de terme d'ajustement de conduite. Le « termo de ajustamento de conduta » en portugais, qui nous pouvons traduire littéralement par terme d'ajustement de conduite¹ (TAC), dans son acception la plus large, est appréhendé par la doctrine brésilienne comme un instrument extrajudiciaire par lequel les organismes publics s'engagent envers les auteurs avérés ou potentiels d'atteintes aux droits collectifs² à respecter les mesures préventives et répressives à l'encontre d'actes illicites et de préjudices aux droits de la collectivité³. Cet instrument permet une flexibilité dans les délais et les conditions d'exécution des obligations et des devoirs légaux, sans renonciation ni concession de droits matériels⁴. Il possède l'efficacité d'un titre exécutoire extrajudiciaire ou, lorsqu'il est homologué par les tribunaux, d'un titre exécutoire judiciaire⁵. Le Professeur J. S. CARVALHO FILHO conceptualise le TAC comme un « *acte juridique par lequel une personne, reconnaissant implicitement que son comportement porte atteinte à un intérêt diffus ou collectif, s'engage à éliminer l'infraction en mettant son comportement en conformité avec les exigences légales* »⁶. Bien que la doctrine ne s'accorde pas toujours sur la nature juridique du TAC, qualifié par certains de transaction⁷ et par d'autres de contrat⁸, cet instrument juridique préventif ou punitif

¹ Nous soulignons que le terme d'ajustement de conduite peut être appelé notamment d'accord d'ajustement des conduites, accord d'ajustement extrajudiciaire, compromis d'ajustement des conduites. Toutefois, comme souligné par l'INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE la multiplication de noms ne remet pas en question l'instrument et de mode geral la nomenclature « terme d'ajustement de conduite » emporte par rapport aux autres. INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE. Compromisso e ajustamento ambiental : análise e sugestões para aprimoramento. Disponible [en ligne] <http://www.planetaverde.org/projeto/28/compromisso-de-ajustamento-ambiental-e-sua-execucao-analise-critica-e-sugestoes-para-aprimoramento>. Accès 16 janvier 2024. Voir également : A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » : outil de dialogue et de justice environnementale pour les acteurs du changement climatique. In : M. TORRE-SCHAUB, C. COUNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST. *Quel droit pour les changements climatiques ? Repenser le droit*. Paris : Mare & martin, 2018, p. 329-342.

² Les droits collectifs sont ceux qui ne concernent pas directement un individu mais l'intégrité d'un groupe, tel que la population d'un pays dans son ensemble.

³ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*

⁴ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *Ibid.* Nous rappelons que sont exemples de droit matériels le droit à la vie, à la privacité, etc.

⁵ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *Ibid.*

⁶ J. S. CARVALHO FILHO. Ação civil pública : comentários por artigo. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001, p. 202. (Nous traduisons).

⁷ J. S. CARVALHO FILHO, *op. cit.* ; N. NERY JUNIOR. Compromisso de ajustamento de conduta : solução para o problema da queima da palha da cana-de açúcar. *Revista dos Tribunais*, 1988.

⁸ D. R. FINK. Alternativa à ação civil pública ambiental : reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. In: E. MILARÉ. *Ação Civil Pública – Lei n. 7347/85 – 15 anos*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001. ; E. MILARÉ. Tutela jurídico-civil do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, 1995, p. 26-72.

« permet l'adaptation du comportement d'une personne physique ou morale qui a commis, commet ou menace de commettre un dommage touchant aux droits collectifs »⁹. Force est de constater qu'autant les droits individuels indisponibles que les droits individuels homogènes et les droits transindividuels¹⁰ peuvent faire l'objet d'un TAC¹¹, ouvrant ainsi une large palette de situations dans lesquelles le TAC peut être mobilisé, notamment dans le champ environnemental¹². De plus, comme mis en avant par Madame A. POMADE, le TAC est considéré comme un moyen d'améliorer la société, ce qui s'inscrit dans la lignée des orientations juridiques encourageant l'exploration de solutions alternatives pour résoudre les conflits dans le domaine juridique. Cet instrument juridique, porteur d'originalité (Section 1), nous invite à réfléchir sur l'hypothèse de son adaptation en droit français (Section 2).

SECTION 1 – L'ORIGINALITE DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE

353. Annonce du plan. Les réflexions juridiques, qu'elles se situent dans un cadre national ou étranger, requièrent en amont une phase préliminaire de compréhension des contours et de l'historique socio-politique et économique ayant donné naissance à l'instrument juridique examiné¹³, permettant ainsi une mise en contexte¹⁴. Les questions relatives à la place du droit de l'environnement au Brésil, de même que celles touchant aux particularités de cette branche du droit dans le pays, sont tout à fait légitimes. Ainsi, il nous semble naturel de présenter un premier panorama afin de comprendre l'origine du TAC, son application au Brésil, ainsi que ses spécificités dans le contexte juridique. Dans un premier temps, nous aborderons l'utilisation du TAC en droit brésilien au sens large (§1), puis nous explorerons la manière dont cet instrument juridique est mobilisé en droit de l'environnement (§2).

⁹ A. POMADE, *op. cit.*, p. 334. Voir également les notes sur l'« accord d'ajustement de conduite » sur le site officiel de la RSE-O: http://www.rse.cnrs.fr/rse_fr/index.php?tema=36. Accès 16 janvier 2024.

¹⁰ Nous présenterons les définitions de ces différents droits plus en détail dans ce chapitre.

¹¹ R. GALIOTTO. A contribuição do termo de ajustamento de conduta – TAC na mitigação do dano ambiental : « o caso prático dos corredores ecológicos da bacia hidrográfica do rio taquari-antas ». Universidade de Caixias do Sul, 2018.

¹² INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*

¹³ M. NITISH. Manual de Metodologia Jurídica : Técnicas Para Argumentar em Textos Jurídicos. São Paulo : Saraiva, 2015.

¹⁴ A. BAILLEUX, F. OST. Droit, contexte et interdisciplinarité : refondation d'une démarche. *Recherches En Sciences de Gestion*, 2013, p. 25–44.

§ 1 L'UTILISATION DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT BRÉSILIEN

354. L'origine du terme d'ajustement de conduite et le contexte brésilien. Le Brésil a traversé, à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt, une période de redémocratisation, marquant la fin de deux décennies de dictature militaire¹⁵. L'avènement d'un nouvel ordre juridique s'est concrétisé par l'adoption de la Constitution Fédérale actuelle en 1988¹⁶. Parmi les principaux rôles attribués par la Constitution brésilienne, on trouve l'inscription des droits sociaux, politiques, économiques, mais également ceux liés à l'environnement, ainsi que la participation et l'information du public. Si des instruments dédiés à la protection des droits collectifs et diffus existaient déjà, c'est dans ce contexte de valorisation accrue du public dans le processus décisionnel et de réorientation de l'ordre juridique que certains instruments juridiques ont été repensés ou élaborés¹⁷. D'une part, la doctrine brésilienne souligne la contribution de la Loi n° 7.244/84¹⁸ à la création du TAC¹⁹. Le Professeur N. NERY JUNIOR met en avant que l'ancien article 55 de la Loi n° 7.244/84 disposait que l'accord conclu par les parties, par écrit, visé par le ministère public, vaut comme titre exécutoire²⁰. Il souligne également que cette disposition a été préceuseuse de la possibilité que l'action extrajudiciaire du ministère public génère un titre exécutoire²¹, une des caractéristiques principales du TAC²². D'autre part, l'Instituto Direito por um Planeta Verde souligne que « *les accords administratifs dans le domaine de l'environnement prévus par la loi 7.661/88 et la conclusion d'accords visant à transformer les sanctions pécuniaires en une obligation de prendre des mesures d'intérêt pour la protection de l'environnement (obligation de faire), comme le prévoit l'article 8 (4) de la loi 6.938/81, ont également été des préceuseurs*

¹⁵ Pour plus d'information sur l'histoire de la redémocratisation du Brésil, voir notamment : D. RIBEIRO. O povo brasileiro – a formação e o sentido do Brasil. São Paulo : Companhia das letras, 1995. ; A. A. ABREU. A democratização do Brasil : atores e contextos. Rio de Janeiro : FGV, 2006. ; M. PERON. Le mineur consommateur, étude comparée du droit français et du droit brésilien. Th., 2024.

¹⁶ Constitution Fédérale de la République du Brésil, 1988.

¹⁷ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Loi n° 7.244/84 du 7 novembre 1984 sur les juridictions civiles et pénales spéciales (équivalent au tribunal de proximité en France). Cette loi a été postérieurement abrogée par la loi n° 9.099/95 de 26 de setembro de 1995.

¹⁹ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*, p. 13. G. A. RODRIGUES. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática. Rio de Janeiro : Forense, 2002. ; N. NERY JUNIOR. Código brasileiro de defesa do consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2000.

²⁰ N. NERY JUNIOR. Código brasileiro de defesa do consumidor [...], *op. cit.*, p. 894.

²¹ Le Professeur N. NERY JUNIOR met en exergue que cette disposition est actuellement prévue non seulement dans la loi n° 9.099/95, sur les tribunaux spéciaux (tribunaux de proximité) au Brésil mais elle intègre également la liste des titres exécutoires extrajudiciaires de l'art. 585 du Code de procédure civile. N. NERY JUNIOR. Código brasileiro de defesa do consumidor [...], *Ibid.*

²² G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

de la possibilité pour les organismes publics de contracter un engagement d'ajustement du comportement, bien que cette négociation soit limitée à la responsabilité administrative et n'aboutisse pas à la formation d'un ordre d'exécution extrajudiciaire »²³. Finalement, l'article 5, §6 de la Loi d'action civile publique de 1985 a introduit le TAC en droit brésilien²⁴. Cet instrument juridique a été conçu comme une forme extrajudiciaire de résolution de conflits qui permet une négociation entre les parties pour mettre en adéquation l'acte d'un transgresseur ou contrevenant potentiel d'un droit transindividuel avec la loi²⁵. Monsieur R. F. SANTOS souligne que le TAC devient ainsi instrument de règlement des litiges et de stabilisation de la société, signé directement entre l'administration et les parties intéressées par les questions relatives aux droits transindividuels²⁶. Sont initialement titulaires du droit de demander la conclusion d'un TAC toutes les entités publiques susceptibles d'exercer l'action civile publique²⁷. Cette liste a été élargie par la suite, lors de l'adoption de la Loi des crimes environnementaux de 1998²⁸, comme nous verrons plus tard. Néanmoins, par rapport au droit français, le TAC présente des caractéristiques singulières qui méritent d'être approfondies afin de comprendre son originalité. Ainsi nous aborderons dans un premier temps la nature hybride de cet instrument (I) et ensuite ses impacts en droit public et privé (II).

I – La nature hybride administrative ou contractuelle du terme d'ajustement de conduite

355. Annonce du plan. Depuis sa création, les juristes brésiliens ont interrogé la nature juridique du TAC, spécialement en raison de la disponibilité ou non des droits qui peuvent faire l'objet d'un TAC²⁹. En d'autres termes, ils se sont penchés sur la question de savoir s'il est possible de négocier des droits autres que patrimoniaux, tel que la protection de l'environnement. Certains le conçoivent comme une forme de contrat (A), d'autres le considèrent comme un acte administratif (B) et enfin, un troisième courant met en valeur la nature hybride de cet instrument juridique (C). En raison de cette pluralité de lectures nous

²³ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*, p. 13. (Nous traduisons).

²⁴ Loi n° 7.347/1985 du 24 juillet 1985 sur l'action civile publique.

²⁵ A. POMADE, *op. cit.*

²⁶ R. F. SANTOS. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental : fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Université catholique de Santos, 2006.

²⁷ Article 5 de la loi d'action civile publique.

²⁸ Loi n° 9.605/98 du 12 février 1998 sur les crimes environnementaux.

²⁹ En droit brésilien une distinction est faite entre les droits qui, en théorie, peuvent faire l'objet de négociations, généralement associés à des intérêts monétaires, et les droits indisponibles, qui dépassent les relations purement monétaires entre les parties. Les droits indisponibles sont ceux auxquels le sujet ne peut renoncer, tels que les droits fondamentaux, notamment le droit à la vie, à la liberté, à la santé, à l'image et à la dignité. Ces droits s'approchent de la prévision de l'article 537 du Code civil français. G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

allons analyser la nature juridique de cet instrument, mais en gardant à l'esprit le point de vigilance exprimé par la Professeure G. A. RODRIGUES sur le fait que la préoccupation de classer l'outil dans une certaine catégorie préexistante doit être dépassée par la recherche des valeurs qu'elle vise à servir³⁰.

A – Le courant contractualiste

356. Le terme d'ajustement de conduite selon le courant contractualiste. Certains juristes considèrent le TAC comme une forme de contrat, assimilable à une transaction³¹. Cette perspective s'attarde sur la dimension contractuelle de l'accord entre les parties, mettant en évidence les éléments constitutifs d'une transaction et les implications qui en découlent. Il convient de souligner en premier lieu que, lorsque cet instrument doit nécessairement être signé par une autorité publique, « *l'hypothèse contractualiste couvre également les contrats administratifs* »³². Selon Monsieur H. N. MAZZILLI le TAC est avant tout « *un acte administratif négocié, qui matérialise une déclaration de volonté de l'Administration concordant avec celle du particulier (le responsable du dommage, qui accepte d'ajuster sa conduite aux exigences de la loi)* »³³. Au sein de ce courant contractualiste, deux sous-groupes distincts émergent : d'une part, ceux qui le présentent comme une transaction bilatérale, et d'autre part, ceux qui le considèrent comme un accord unilatéral³⁴. Cependant, la Professeure G. A. RODRIGUES met en évidence que parmi les auteurs qui intègrent le courant contractualiste au sens large, il est largement accepté que le TAC est une forme de transaction « spéciale » compte tenu « *de l'indisponibilité intrinsèque des droits transindividuels et de la diversité entre les personnes habilitées à conclure l'accord et les titulaires du droit matériel en question* »³⁵. Par conséquent, le Professeur J. M. TESHEINER et Madame S. PEZZI distinguent la transaction « ordinaire », prévue par le Code de procédure civile brésilien³⁶, qui permet aux parties de négocier et de faire des concessions, de celle du TAC³⁷. Selon eux, cette

³⁰ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

³¹ Font notamment partie des auteurs qui qualifient le terme d'ajustement de conduite comme un contrat ou une forme de transaction : H. N. MAZZILLI, R. C. MANCUSO, E. MILARE, P. B. ANTUNES, F. G. VIEIRA, S. SHIMURA, J. M. M. VIGLIAR, R. TOMASSO, M. A. PEREIRA, J. B. L. FONSECA, P. M. PIZZOL, D. R. FINK.

³² R. F. SANTOS, *op. cit.*, p. 56-57. (Nous traduisons)

³³ H. N. MAZZILLI. Compromisso de ajustamento de conduta : evolução e fragilidades da atuação do Ministério Público. *Revista de Direito Ambiental*. 2006, p. 105

³⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

³⁵ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 178. (Nous traduisons).

³⁶ Loi n° 13.105/15 du 16 mars 2015.

³⁷ J. M. TESHEINER, S. PEZZI. Inquérito civil e compromisso de ajustamento de conduta. *Revista de Direito Administrativo*, 2013, p. 67-94.

dernière peut être qualifiée de transaction atypique lorsqu'elle est conclue par le ministère public et d'autres organismes publics pour imposer l'obéissance à la loi, « *bien qu'avec quelques « concessions » concernant le moment et la manière de la transaction* »³⁸. Par contre, l'*Instituto Direito por um Planeta Verde* met en exergue que les autorités habilitées ne peuvent pas « *renoncer aux devoirs légaux qui garantissent le respect des droits de la collectivité* »³⁹.

357. Le terme d'ajustement de conduite comme une forme de transaction. Certains juristes considèrent le TAC comme une forme de transaction, en vertu de l'article 840 du Code civil brésilien⁴⁰. Ils soulignent que la négociation associée à la conclusion du TAC ne porte pas sur la disponibilité du droit matériel, mais plutôt autour de la sauvegarde du droit collectif⁴¹. Selon Monsieur D. R. FINK, le terme d'ajustement de conduite est une transaction contractuelle dont le régime doit suivre le droit civil, avec les exceptions appropriées, puisqu'il concerne des biens non patrimoniaux et non privés⁴². De même, Monsieur E. MILARE met en exergue que le TAC est une forme pécuniaire de transaction⁴³, avec la particularité de limiter le droit de transiger, notamment l'interdiction de disponibilité pour les aspects de droit matériel⁴⁴. Ainsi, « *la réalisation de concessions mutuelles, typique dans les transactions, ne pourrait atteindre qu'une sphère accidentelle de l'exercice de ces droits, c'est-à-dire les conditions de temps, de lieu et de manière, mais ne pourrait jamais porter sur le noyau même du droit* »⁴⁵. La nature transactionnelle, contractuelle et bilatérale du TAC, tout en interdisant la disponibilité des aspects de droit matériel, est mise en lumière par la doctrine⁴⁶. Le Professeur R. C. MANCUSO précise que même si la transaction implique des concessions mutuelles, elles doivent être en accord avec l'objectif essentiel de préserver l'intérêt général⁴⁷. Il souligne également que dans le contexte de l'action civile publique, les options de transaction sont limitées en raison de la nature spécifique de l'intérêt concerné. Ainsi, même

³⁸ J. M. TESHEINER, S. PEZZI, *op. cit.*, p. 78. (Nous traduisons).

³⁹ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*, p. 14. (Nous traduisons).

⁴⁰ *In situ* : « Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas ».

⁴¹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁴² D. R. FINK, *op. cit.*, p. 119-120.

⁴³ E. MILARÉ. Tutela jurídico-civil do meio ambiente. *apud* R. F. SANTOS, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁴ R. F. SANTOS. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental : fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Université catholique de Santos, 2006.

⁴⁵ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 178. (Nous traduisons).

⁴⁶ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁴⁷ R. C. MANCUSO. Interesses difusos : conceito e legitimação para agir. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994.

lorsque le droit faisant l'objet de la discussion inclut des droits reconnus comme indisponibles, des arrangements monétaires peuvent être négociés⁴⁸.

Monsieur R. F. SANTOS synthétise que « *pour la plupart des auteurs [qui intègrent ce sous-groupe], l'instrument, dans tous les cas, ne permettrait que la négociation des délais et des modalités d'exécution des obligations, qui doivent viser à la réparation intégrale du bien lésé. Quoi qu'il en soit, cette approche, en admettant la bilateralité et un degré variable d'obligations réciproques, tend à lier l'organe public preneur aux termes de l'accord dans une mesure plus ou moins grande. Mais la caractéristique la plus importante est l'application du régime juridique de droit privé dans ces relations, sous réserve des particularités indiquées* »⁴⁹. Néanmoins, la Professeure G. A. RODRIGUES met en lumière que le TAC ne peut pas être véritablement classé comme une transaction en raison de l'indisponibilité objective des droits transindividuels, renforcée par le problème de la légitimation subjective de leur exercice⁵⁰.

Ainsi, selon ce premier courant, le TAC est envisagé comme un mécanisme contractuel bilatéral encadrant la négociation des conditions d'exécution des obligations, tout en préservant l'intérêt général et en restreignant la disponibilité des aspects de droit matériel. Bien que cette approche puisse impliquer des concessions mutuelles, son objectif principal demeure d'assurer la réparation intégrale des biens lésés, en appliquant le régime juridique du droit privé, avec des ajustements si nécessaires. Cependant, certains auteurs soulignent la complexité de qualifier le TAC comme une transaction en raison de l'indisponibilité objective des droits transindividuels et des défis liés à la légitimation subjective de leur exercice.

358. Le terme d'ajustement de conduite comme un accord unilatéral. Ce sous-groupe du courant contractualiste refuse la création d'un nouveau modèle transactionnel et aborde l'hypothèse d'un accord au sens strict, unilatéral⁵¹. D'ailleurs, Monsieur R. F. SANTOS souligne que certains auteurs refusent même de l'intégrer au courant contractualiste, même s'ils défendent l'idée du TAC comme un type d'accord unilatéral⁵². Monsieur F.R.V. AKAOUI avance que, bien qu'une partie de la doctrine le considère comme une forme

⁴⁸ R. C. MANCUSO, *op. cit.*

⁴⁹ R. F. SANTOS, *op. cit.*, p. 59. (Nous traduisons).

⁵⁰ G. A. RODRIGUES. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática*. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

⁵¹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁵² R. F. SANTOS, *Ibid.*

particulière de transaction, le TAC s'inscrit dans une catégorie plus vaste, à savoir celle de l'accord⁵³. L'auteur précise que les accords représentent essentiellement une résolution des litiges entre les parties impliquées, avec la possibilité ou non de concessions mutuelles. Dans l'affirmative, conformément à la permission légale, nous nous retrouvons face à l'outil juridique de la transaction, comme expliqué précédemment. Dans la négative, étant donné l'indisponibilité de son objet, nous nous trouvons alors devant ce que l'auteur désigne comme un « accord au sens strict »⁵⁴. Dans le même sens, le Professeur P.C.P. CARNEIRO souligne que le contenu du terme d'ajustement du comportement semble plus proche de la reconnaissance d'une obligation légale de se conformer, ainsi qu'il serait impossible de concevoir cet outil juridique comme une transaction, notamment parce que cela suppose des concessions mutuelles ce qui ne serait pas le cas dans cet instrument⁵⁵. De plus, selon ce sous-groupe, le TAC ne renverrait pas à une transaction lorsqu'il n'y a aucune obligation contraignante pour l'autorité habilitée envers les termes convenus, ce qui ne reflète donc rien d'autre qu'une volonté unilatérale du transgresseur ou du potentiel transgresseur d'ajuster son comportement à la loi. Cela supposerait donc une reconnaissance par avance de sa responsabilité et impliquerait de se conformer immédiatement aux exigences de l'autorité habilitée, dont la fonction serait de superviser son exécution⁵⁶. En outre, ce sous-courant soutient l'ampleur limitée de la négociation même en ce qui concerne les délais et les modes d'exécution des obligations, qui doivent suivre des paramètres stricts de contrôle⁵⁷. Cependant, bien que ce sous-groupe semble insister sur le caractère unilatéral du TAC, cela ne le place pas en dehors du courant contractualiste. Cela met simplement en évidence les obligations qui reposent exclusivement sur une des parties, en l'occurrence le transgresseur ou le potentiel transgresseur.

Finalement, nous observons que pour ce sous-groupe du courant contractualiste, le TAC est considéré comme un accord unilatéral plutôt qu'une transaction. Selon ces auteurs, il s'agit d'une reconnaissance par le transgresseur ou le potentiel transgresseur de son obligation légale de se conformer à la loi, sans nécessité de concessions mutuelles. Ainsi, cet « accord

⁵³ F. R. V. AKAOUI. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003.

⁵⁴ F. R. V. AKAOUI. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003.

⁵⁵ P. C. P. CARNEIRO. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. 1992. *apud* R. F. SANTOS. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental : fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional*. Université catholique de Santos, 2006, p. 60.

⁵⁶ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁵⁷ R. F. SANTOS, *Ibid.*

stricto sensu » implique une volonté unilatérale d'ajuster son comportement, sans obligation contraignante pour l'autorité habilitée envers les termes convenus. Cette approche met l'accent sur la supervision de l'exécution par l'autorité, qui doit s'assurer de la conformité immédiate aux exigences établies. Bien que certains considèrent ce type d'accord comme différent du courant contractualiste, il reste ancré dans la reconnaissance d'obligations, même si celles-ci sont unilatérales, et dans la nécessité d'un contrôle strict de leur mise en œuvre.

359. Les caractéristiques du terme d'ajustement de conduite selon le courant contractualiste. Au cours de ses travaux, Monsieur R. F. SANTOS a identifié trois caractéristiques générales du TAC mis en avant par le courant contractualiste⁵⁸. Tout d'abord, l'auteur souligne l'importance du consensus, indiquant qu'un TAC coercitif n'est pas admis, et que l'engagement devrait résulter d'un accord de volonté libre. Ensuite, la formation du lien juridique d'obligation est mise en avant, indépendamment du caractère onéreux pour une ou les deux parties, ce qui permet de différencier les obligations bilatérales et unilatérales. Enfin, la troisième caractéristique concerne la particularité de l'intérêt diffus impliqué. Les deux sous-groupes reconnaissent que l'indisponibilité du bien a un impact sur la limitation contractuelle. Cependant, d'une part, la perspective qui considère le TAC comme une forme de transaction atypique introduit une spécificité dans le régime de droit privé en matière d'engagement. D'autre part, la deuxième perspective met l'accent sur la suprématie de l'intérêt public, ce qui rend toute forme de négociation complètement impossible.

B – Le terme d'ajustement de conduite en tant qu'acte administratif

360. Le terme d'ajustement de conduite comme acte administratif. Une autre approche minoritaire considère le TAC comme un acte administratif, mettant l'accent sur son rôle en tant qu'outil de régulation et de contrôle administratif. Ce courant doctrinal se fonde sur l'idée d'actes administratifs négociés, tels que définis par H. L. MEIRELLES⁵⁹. Selon l'auteur, ces actes négociés trouvent leur origine lexicale dans des termes italiens⁶⁰, espagnols⁶¹ et allemands⁶² et contiennent une déclaration de volonté du pouvoir public concordant avec la demande de la personne privée, visant la réalisation de transactions juridiques publiques ou

⁵⁸ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁵⁹ Voir notamment les considérations de Monsieur J. S. CARVALHO FILHO, *op. cit.*

⁶⁰ *Atti amministrativi negoziati.*

⁶¹ *Acto administrativo negocio jurídico.*

⁶² *Rechtsgeschäftliche Verwaltungsakte.*

l'attribution de certains droits ou avantages à l'intéressé⁶³. Ces actes sont assimilés à des actes du pouvoir public, mais ne confèrent aucune obligation, exprimant simplement le consentement de l'administration envers une demande particulière⁶⁴. Parmi ces actes figurent les licences, permissions, admissions, démissions sur demande, etc., soumis aux conditions établies par l'administration et à sa surveillance, et pouvant être modifiés ou révoqués à tout moment par l'administration pour des motifs d'intérêt public. Ces instruments de droit administratif reposent sur l'idée qu'ils sont une déclaration d'acceptation de l'administration lorsque les critères pour les obtenir sont vérifiés. Cette caractéristique se rapproche, par exemple, du régime de déclaration des installations classées pour l'environnement⁶⁵. Monsieur R. F. SANTOS souligne que dans ce contexte, le TAC pourrait être assimilé à un acte administratif négocié, à un « protocole administratif », où le pouvoir public s'accorde avec une personne privée pour réaliser un projet ou une activité spécifique dans l'intérêt mutuel⁶⁶. Nonobstant, il nous semble que ce courant minoritaire ne présente pas fondamentalement de caractéristiques différentes de celles des courants contractualistes. Comme mis en avant par Monsieur R. F. SANTOS, l'assimilation du TAC à un acte administratif pur contredit le concept d'acte administratif, car elle mélange des caractéristiques propres aux régimes publics et privés au sein du même acte⁶⁷. De plus, cet argument semble admettre le consensus dans l'acte, même en reconnaissant que l'acte administratif est, par définition, une manifestation unilatérale de la volonté émanant du pouvoir public⁶⁸. Par conséquent, cette caractéristique semble poser problème car le consentement des parties, en tant que condition d'efficacité, est l'une des principales caractéristiques des contrats et non des actes administratifs⁶⁹. Ainsi, bien que les actes négociés conservent leur caractère unilatéral malgré la sollicitation de l'administré⁷⁰, cela ne semble pas s'appliquer au TAC qui intègre une dimension multilatérale.

C – La nature hybride du terme d'ajustement de conduite

361. Le terme d'ajustement de conduite comme un instrument de nature hybride.

Comme énoncé précédemment, un troisième courant considère que le TAC superpose les deux

⁶³ H. L. MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 1999.

⁶⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁶⁵ Article L512-8 du Code de l'environnement.

⁶⁶ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁶⁷ R. F. SANTOS, *Ibid.*

⁶⁸ H. L. MEIRELLES, *op. cit.*

⁶⁹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁷⁰ H. L. MEIRELLES, *op. cit.* ; R. F. SANTOS, *op. cit.*

réalités. En cela, il serait un outil de nature contractuelle et administrative. Selon Madame A. POMADE, il pourrait également être associé à un acte de négociation juridique se distinguant de la transaction, du contrat, ou d'une forme d'auto-régulation⁷¹. Dans cette hypothèse, le TAC « *se situerait au-delà de la création de nouvelles obligations ; il fixerait une norme de conduite qui serait plus ou moins définie par une norme juridique* »⁷². Ainsi, comme le soutient la Professeure G. A. RODRIGUES, le TAC constitue un acte juridique bilatéral⁷³ ou plurilatéral⁷⁴, nécessairement régi par le droit public puisqu'il est toujours signé par le pouvoir public. Cela viendrait justifier que le TAC soit naturellement de nature administrative. Ce courant semble ainsi rapprocher le TAC de l'idée d'un contrat administratif, prévoyant des obligations unilatérales ou bilatérales⁷⁵. Dans ce cadre, l'intérêt public demeurerait toujours supérieur à l'intérêt privé. D'une part, il pourrait admettre la stipulation des clauses exorbitantes de droit commun, d'autre part, le TAC ne présuppose pas toujours un litige⁷⁶. Il serait finalement « *une manifestation bilatérale de volonté offrant un objectif commun de protection des droits transindividuels bien que les parties aient des intérêts différents* »⁷⁷.

Enfin, ce troisième courant voit le TAC comme un instrument hybride, à la fois contractuel et administratif, associé à un acte de négociation juridique dépassant les formes traditionnelles de contrat ou de transaction. Il constitue un acte juridique bilatéral ou plurilatéral, régi par le droit public, s'apparentant ainsi à un contrat administratif prévoyant des obligations souvent unilatérales mais visant toujours la suprématie de l'intérêt public.

362. Afin de faciliter la comparaison entre les divers arguments émis par la doctrine, nous avons synthétisé les principales caractéristiques dans le tableau ci-dessus :

⁷¹ A. POMADE, *op. cit.*

⁷² A. POMADE, *Ibid.*, p. 333.

⁷³ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

⁷⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁷⁵ R. F. SANTOS, *Ibid.*

⁷⁶ R. F. SANTOS, *Ibid.*

⁷⁷ A. POMADE, *op. cit.*

Tableau 1 - Nature juridique du terme d'ajustement de conduite. Adapté de R. F. SANTOS, 2006.

Contractualiste		Acte administratif	Nature hybride
<i>Transaction atypique</i>	<i>Accord</i>		
Contrat privé bilatéral	Unilatéral	Unilatéral	Bilatéral
Régime juridique de droit privé	Régime juridique de droit public	Régime juridique de droit public	Régime juridique de droit public
Immutabilité des clauses	Clauses exorbitantes	Clauses exorbitantes	Clauses exorbitantes de droit commun
Négociation bilatérale	Imposition par le pouvoir public	Consentement de l'administration à une demande	Négociation bilatérale
Parité entre les parties	Suprématie de l'intérêt général	Suprématie de l'intérêt général	Suprématie de l'intérêt général

II – Les conséquences de l'application du terme d'ajustement de conduite en droit public et en droit privé

363. Annonce du plan. Indépendamment de la qualification juridique adoptée, la signature du TAC par les autorités habilitées et le transgresseur ou potentiel transgresseur entraînera des conséquences tant en droit public (A) qu'en droit privé (B). Ainsi, lors de l'analyse des implications du TAC dans divers domaines, il sera essentiel de tenir compte non seulement de l'indisponibilité du bien juridique et de la légitimité du décideur, mais également des effets juridiques de cet engagement⁷⁸.

⁷⁸ R. F. SANTOS, *op. cit.*

A – Les conséquences du terme d'ajustement de conduite en droit public

364. Un obstacle à l'action civile publique. Le débat au sein de la doctrine brésilienne sur les impacts du TAC en matière de droit public s'articule autour de la possibilité d'une action civile publique une fois que le TAC a été signé. Bien que la doctrine s'accorde sur le fait qu'un accord extrajudiciaire, une fois pleinement respecté, sera présumé avoir atteint son objectif⁷⁹, deux positions opposées émergent lorsque la légitimité de l'autorité est partagée (co-légitimité), c'est-à-dire lorsque deux ou plusieurs autorités sont compétentes pour conclure un TAC. La question qui divise la doctrine est la suivante : lorsque l'une de ces autorités ne participe pas à l'accord ou n'est pas en accord avec les termes stipulés, sera-t-elle autorisée à intenter une action civile publique ? Un premier courant, défendu par des auteurs tels que Messieurs H. N. MAZZILLI⁸⁰ et L. P. PROENÇA⁸¹, postule que même si le transgresseur assume la responsabilité ou ajuste ses activités conformément à l'accord négocié, cela ne prive pas les co-légitimés de leur droit d'accéder à la juridiction pour contester l'accord. Selon eux, le consentement administratif à la signature d'un TAC ne peut soustraire les atteintes aux intérêts collectifs du contrôle judiciaire, et tous les co-légitimés ont le droit de contester l'accord par le biais d'actions judiciaires appropriées, notamment l'action civile publique.

En revanche, un deuxième courant, soutenu notamment par la Professeur G. A. RODRIGES et par Monsieur R. F. SANTOS, argumente qu'une fois le TAC conclu, les co-légitimés actifs ne peuvent ignorer l'accord, car cela entraînerait un défaut d'intérêt à agir⁸². Selon cette perspective, l'action civile publique ne peut pas être intentée sur les mêmes faits ayant fait l'objet du TAC⁸³. Monsieur R. F. SANTOS souligne que le TAC doit offrir une sécurité juridique et garantir que cet instrument est une réelle alternative à la juridiction⁸⁴. De plus, ce deuxième courant défend finalement l'efficacité exécutoire du TAC. La loi confère une efficacité exécutoire au TAC une fois conclu. Cela signifie que, une fois la conduite

⁷⁹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁸⁰ H. N. MAZZILLI, *op. cit.*

⁸¹ L. R. PROENÇA. Inquérito Civil. Atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001.

⁸² F. G. VIEIRA. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos : compromisso de ajustamento de conduta. In : E. MILARÉ. *Ação civil pública : Lei 7.347/85 - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995, p. 232-239.

⁸³ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

⁸⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

ajustée aux exigences légales, les co-légitimés n'auront plus d'intérêt à intenter une action civile publique sur les mêmes faits⁸⁵.

365. Conséquences du terme d'ajustement de conduite sur la sphère pénale. Les postures doctrinales divergent quant à la conséquence du TAC sur la sphère pénale⁸⁶. Certains auteurs estiment qu'il pourrait constituer un obstacle à l'action pénale en raison du principe de l'intervention minimale du droit pénal⁸⁷. Selon Monsieur E. MILARÉ, un TAC conclu dans les domaines civil ou administratif, visant à réparer intégralement le dommage ou à régulariser une activité à risque, pourrait entraîner un défaut de conditions de l'action publique en matière de droit pénal, une extinction de la responsabilité pénale, voire une circonstance d'exclusion de l'illicéité du comportement⁸⁸. Dans certains cas, le TAC pourrait suspendre les poursuites pénales jusqu'à ce qu'il soit pleinement respecté. Monsieur R. F. SANTOS met en exergue qu'une interprétation élargie est suggérée par Monsieur E. MILARÉ pour évaluer si l'illicéité découle simplement de la non-conformité à la norme ou si elle a été concrètement démontrée avec pertinence sociale⁸⁹, puisque selon Monsieur E. MILARÉ, la liste exemplative de l'article 23 du Code pénal⁹⁰ et la dynamique sociale ne sont pas accompagnées des mises à jour législatives, considérant souvent comme illicétes et punissables des comportements qui sont actuellement socialement acceptables. Enfin, l'auteur souligne des lacunes en considérant que des comportements socialement adaptés, démontrés par un TAC, pourraient ne pas justifier une poursuite pénale, indépendamment de la qualification pénale⁹¹. *A contrario*, Monsieur F. R. V. AKAOUI suggère une totale indépendance entre les sphères de responsabilité, affirmant

⁸⁵ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

⁸⁶ Il est à noter que, contrairement au droit français où le droit pénal relève du domaine privé, au Brésil, il est considéré comme relevant du domaine public. C'est pourquoi nous incluons ici l'analyse des implications des TAC en droit pénal.

⁸⁷ Dans le droit brésilien, le principe constitutionnel d'intervention minimale, également connu sous le nom d'*ultima ratio*, limite le pouvoir d'incrimination de l'État. Ce principe recommande que la criminalisation d'un comportement ne soit justifiée que si elle est strictement nécessaire pour protéger certains biens juridiques, notamment ceux liés à la vie.

⁸⁸ E. MILARÉ. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. *In* : E. MILARÉ. *Ação Civil Pública após 20 anos : efetividade e desafios*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005, p. 149-164.

⁸⁹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁹⁰ Selon l'article 23 du Code pénal brésilien, il n'y a pas de crime lorsque l'acte est commis en état de nécessité, légitime défense ou dans l'exercice d'un devoir légal.

⁹¹ E. MILARÉ. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental [...], *op. cit.*

que l'accord civil n'affecte pas la sanction administrative, et *vice versa*⁹². Ainsi, pour cet auteur, la responsabilité pénale bénéficie d'une autonomie totale⁹³.

Finalement, nous observons des interprétations différentes sur les conséquences du terme d'ajustement de conduite sur le domaine pénal. D'un côté, certains suggèrent qu'il pourrait constituer un obstacle à l'action pénale en raison de l'intervention minimale du droit pénal, pouvant entraîner l'extinction de la responsabilité pénale ou suspendre les poursuites pénales jusqu'à pleine conformité. D'un autre côté, certains auteurs estiment qu'il ne devrait pas interférer avec la responsabilité pénale, bénéficiant d'une autonomie totale par rapport aux accords civils ou administratifs.

366. Interrelations entre les sphères civile et administrative lors de la signature du terme d'ajustement de conduite. Monsieur R. F. SANTOS met en lumière qu'en ce qui concerne les effets du TAC conclus au sein de l'administration en droit civil, ils peuvent être étendus à la réparation civile des dommages transindividuels⁹⁴. Cependant, il précise que l'extension des termes négociés lors de la conclusion de cet outil juridique pour inclure la réparation civile ne peut pas servir de fondement à une action civile publique⁹⁵. Il est également souligné que de remplacer la délivrance de licences environnementales⁹⁶ par l'adoption d'un TAC en matière environnementale n'est pas recommandé. En effet, la délivrance de ces licences implique des procédures spécifiques, nécessitant l'approbation des organismes compétents qui ne sont pas nécessairement impliqués dans la négociation du TAC⁹⁷. De plus, l'auteur souligne l'importance de rechercher la délivrance d'une licence

⁹² F. R. V. AKAOUI, *op. cit.* Voir notamment les commentaires de Monsieur R. F. SANTOS sur le thème (R. F. SANTOS, *op. cit.*).

⁹³ Selon l'auteur, un raisonnement contraire pourrait engendrer le risque absurde d'exonérer un délinquant de sa responsabilité pénale en arrangeant les choses avec l'organe public légitime. Plus précisément, il souligne qu'« *une autre manière de penser aboutirait à l'absurde hypothèse que le pollueur s'arrange avec l'organe public légitime et, ce faisant, éloigne sa responsabilité pénale, par exemple, ce qui reviendrait à exempter une personne qui commet un meurtre intentionnel de toute peine en raison d'un paiement d'indemnisation à la famille de la victime. Il n'y aurait pas d'annihilation de la cause juste pour la poursuite de l'enquête criminelle ou de l'action pénale éventuellement déjà engagée* ». F. R. V. AKAOUI, *op. cit.*, p. 98. (Nous traduisons).

⁹⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁹⁵ R. F. SANTOS, *Ibid.*

⁹⁶ Selon Conseil national de l'environnement brésilien (CONAMA) les licences environnementales sont l'acte administratif par lequel l'organisme compétent en matière environnementale établit les conditions, les restrictions et les mesures de contrôle environnemental qui doivent être respectées par l'entrepreneur, personne physique ou morale, pour localiser, installer, étendre et exploiter des entreprises ou des activités utilisant les ressources environnementales considérées comme polluantes réelles ou potentielles, ou celles qui, de quelque manière que ce soit, peuvent causer une dégradation de l'environnement. Nous avons par exemple, les licences d'installation ainsi que les licences d'opérations.

⁹⁷ R. F. SANTOS, *op. cit.* Voir également : C. A. SALLES. Processo civil de interesse público. In : C. A. SALLES. *Processo Civil e Interesse Público*. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2003, p. 40-77.

environnementale en parallèle avec les clauses négociées dans le TAC⁹⁸. Cela doit être compris comme une étape supplémentaire à la réparation des dommages, notamment parce que le TAC ne remplace ni n'élimine l'autorisation administrative délivrée par l'autorité compétente.

Une autre considération importante est la superposition des fonctions entre les sphères civile et administrative, créant des incertitudes en matière d'efficacité des mesures adoptées. La doctrine souligne que l'autorité habilitée doit assurer l'intervention préalable d'autres organismes co-légitimés avant de conclure le TAC⁹⁹. Cela justifie la possibilité d'inviter les co-légitimés à participer au même engagement ou de limiter les dispositions du TAC pour éviter les conflits¹⁰⁰. Finalement, il semble essentiel de coordonner les actions entre les sphères civile et administrative pour éviter les conflits et assurer l'efficacité des mesures adoptées.

B – Les conséquences du terme d'ajustement de conduite en droit privé

367. Sécurité juridique et exécution du terme d'ajustement de conduite. La réglementation juridique du TAC, en tant que titre exécutoire extrajudiciaire, doit offrir stabilité et garantie minimale aux différentes parties¹⁰¹. Quelle que soit la qualification de sa nature juridique (contrat privé ou forme de transaction) les conséquences en droit privé demeurent identiques. Lorsqu'il s'agit d'un titre exécutoire, la procédure pour atteindre les objectifs fixés lors de la négociation suit les procédures traditionnelles du Code des procédures civiles brésilien¹⁰². D'ailleurs, la Professeure G. A. RODRIGES soulève une question pertinente : l'ajustement de conduite concerne-t-il un droit diffus ou un droit collectif¹⁰³ ? Peut-il être exécuté par un individu sur le fondement de ce TAC pour obtenir réparation d'une atteinte à un droit de même nature ? Pour illustrer, elle suggère de prendre l'exemple d'une entreprise pétrolière qui conclut un ajustement de conduite relatif à une fuite de pétrole en mer. Le TAC reconnaît sa responsabilité de réparer tous les dommages causés à

⁹⁸ R. F. SANTOS, *op. cit.*

⁹⁹ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹⁰⁰ R. F. SANTOS, *op. cit.*

¹⁰¹ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹⁰² Articles 783 à 785 du Code de procédure civile brésilien.

¹⁰³ Il est important de préciser que les droits diffus et collectifs partagent une caractéristique commune : l'indivisibilité du bien juridique concerné. Cela signifie que la satisfaction des intérêts de l'un implique nécessairement la satisfaction de tous les titulaires. La principale différence réside dans la titularité : les intérêts diffus sont détenus par des personnes indéterminées liées par des circonstances de fait, tandis que les intérêts collectifs sont détenus par des personnes appartenant à un groupe défini. De plus, dans le droit diffus, la relation entre les titulaires est basée uniquement sur des circonstances de fait, tandis que dans le droit collectif, elle est fondée sur une relation juridique avec une partie adverse.

l'environnement par l'accident. Si une personne a vu son terrain touché par cette même fuite de pétrole, pourrait-elle se prévaloir de cet accord ?¹⁰⁴ Selon la Professeure, cela serait tout à fait possible, « à condition que l'ajustement de conduite soit basé sur les mêmes éléments factuels que le droit individuel connexe. Il n'a pas de sens d'intenter une action en connaissance lorsque la responsabilité de réparation des dommages est déjà reconnue dans un titre exécutoire »¹⁰⁵. Elle souligne également que cela évite une demande initiale redondante¹⁰⁶, favorisant une réduction du recours à la justice¹⁰⁷. Par conséquent, la procédure d'exécution du TAC suivra les règles générales de la procédure d'exécution, dépendant ainsi de la nature de l'obligation à exécuter. D'une part, la Professeure G. A. RODRIGUES suggère que la procédure d'exécution pourra s'orienter vers celle d'exécution pour la remise d'une chose, l'exécution d'une somme certaine (avec la particularité qu'au Brésil la somme obtenue sera destinée au Fonds de protection des droits diffus¹⁰⁸ compétent) ou l'exécution d'une obligation de faire ou de ne pas faire¹⁰⁹. D'autre part, pour garantir la sécurité juridique, comme mentionné précédemment, les relations et obligations entre les acteurs seront établies conformément au TAC et dans les limites de celui-ci. Du point de vue civil, en tant que moyen de stabilisation juridique des relations, les termes du TAC qui ont déjà été respectés ne peuvent pas être remis en question par les mêmes signataires¹¹⁰. Cependant, cette règle peut être contournée en présence de faits nouveaux ou de preuves accrues d'un même fait, justifiant une enquête autonome et une reddition de comptes. Ainsi, une fois que le règlement extrajudiciaire a été pleinement respecté, on présume que son objectif a été atteint. Ignorer l'existence de l'engagement après sa conclusion pourrait compromettre cette sécurité juridique¹¹¹.

Après avoir examiné les principales caractéristiques du TAC, il est essentiel de comprendre son rôle dans le contexte des conflits en droit de l'environnement brésilien avant d'explorer sa possible transposition en droit français.

¹⁰⁴ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*, (Nous traduisons).

¹⁰⁵ G. A. RODRIGUES, *Ibid.*, p. 264. (Nous traduisons).

¹⁰⁶ Plus précisément, cela pourrait éviter une « action de connaissance ». En droit brésilien, ce type d'action correspond à la phase où le droit de chacune des parties est débattu et se termine par la décision du juge.

¹⁰⁷ G. A. RODRIGUES, *Ibid.*

¹⁰⁸ Le Fonds de protection des droits diffus, créé par la loi n° 7.347 du 24 juillet 1985, vise à réparer les dommages causés à l'environnement, aux consommateurs, aux biens et droits de valeur artistique, esthétique, historique, touristique, paysager, en cas d'infraction à l'ordre économique et à d'autres intérêts diffus et collectifs.

¹⁰⁹ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹¹⁰ G. A. RODRIGUES, *Ibid.*

¹¹¹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

§ 2 LA PLACE DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT BRÉSILIEN

368. Annonce du plan. Bien que le terme d'ajustement de conduite soit actuellement considéré comme l'un des principaux instruments disponibles pour les organes publics dans le traitement des conflits environnementaux¹¹², et même privilégié par le ministère public pour rechercher des solutions extrajudiciaires en droit de l'environnement¹¹³, il est important de noter que le champ d'action dans ce domaine n'a pas toujours été clairement défini. Nous examinerons comment le droit de l'environnement a progressivement intégré la liste des domaines compatibles avec cet instrument juridique, notamment à la suite de la reconnaissance du droit de l'environnement en tant que droit transindividuel (I). Par la suite, nous explorerons comment cet instrument brésilien facilite le dialogue avec le public dans le contexte environnemental (II).

I – Un instrument conçu à la lumière de la suprématie des droits transindividuels

369. Madame A. POMADE rappelle que «*sont considérés comme des droits transindividuels les droits partagés entre plusieurs individus réunis par un même lien factuel ou juridique*»¹¹⁴. Bien que le droit à l'environnement ait intégré la liste des droits transindividuels au Brésil à partir de l'article 225 de la Constitution Fédérale (A), ce n'est qu'à partir de la Loi des crimes environnementaux de 1998 que le TAC a été véritablement introduit au champ du droit de l'environnement (B).

A – La reconnaissance du droit de l'environnement comme un droit transindividuel

370. La notion de droit transindividuel au Brésil. Monsieur A. F. A. SILVA et la Professeure R. V. VILLAS BOAS soulignent que la compréhension de la notion de droit transindividuel au Brésil nécessite d'abord une reconnaissance de ces droits en tant que groupe juridique, regroupant les droits diffus, les droits collectifs, ainsi que les droits individuels homogènes, initialement désignés ainsi en vertu de la codification introduite par l'article 81

¹¹² A. POMADE, *op. cit.*

¹¹³ S. CAPPELLI. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*. 2002, p. 230-260. Voir notamment la Resolução 179/2017 du 26 juillet 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (Conseil national du ministère public brésilien).

¹¹⁴ A. POMADE, *op. cit.*, p. 332.

de la Loi n° 8.078 du 11 septembre 1990¹¹⁵. Cet article prévoit d'abord que les droits diffus sont entendus comme ceux d'intérêts transindividuels, de nature indivisible, dont les titulaires sont des personnes indéterminées et liées par des circonstances de fait. Ensuite, les droits collectifs, les intérêts transindividuels, de nature indivisible, dont un groupe, une catégorie ou une classe de personnes est titulaire, liées entre elles ou avec la partie adverse par une relation juridique de base. Enfin, les droits individuels homogènes, comprenant les droits résultant d'une origine commune. Ainsi, Monsieur A. F. A. SILVA et la Professeure R. V. VILLAS BOAS mettent également en évidence l'importance de comprendre les droits transindividuels dans le contexte des droits humains, les définissant comme des droits reconnus dans le cadre de la troisième dimension ou génération¹¹⁶, englobant ainsi plus d'un individu¹¹⁷. Bien que le débat doctrinal sur la classification entre droit public et droit privé des droits transindividuels n'est plus à l'ordre du jour, selon Monsieur A. F. A. SILVA et la Professeure R. V. VILLAS BOAS, la classification ou la place des droits transindividuels dans la société et leur réalisation demeurent d'une importance cruciale sur le plan doctrinal et jurisprudentiel¹¹⁸. Premièrement, concernant la problématique de la classification entre droit public et droit privé, Monsieur H. N. MAZZILLI souligne que cette discussion ne concerne pas tant l'un que l'autre droit spécifique, car les droits transindividuels ont toujours existé, étant justifiés par le simple fait que des personnes plus ou moins déterminées sont unies par un intérêt commun¹¹⁹. Deuxièmement, une autre discussion doctrinale porte sur la classification du droit transindividuel ou métaindividuel en fonction de la nomenclature de la doctrine utilisée pour protéger ces droits dans une action collective¹²⁰. D'une part, le Professeur N. NERY JUNIOR souligne que la classification d'un droit comme diffus, collectif, individuel ou individuel homogène dépend du type de protection juridictionnelle recherchée lorsqu'une action en

¹¹⁵ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS. Direitos transindividuais e direitos humanos – suas conexões para proteção da pessoa humana. *Revista Pensamento Jurídico*. 2020, p. 17-42.

¹¹⁶ Pour avoir une perspective brésilienne sur les générations ou dimensions des droits humains, voir notamment : N. BOBBIO. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro : Campus, 1992. ; P. BONAVIDES. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Editora Malheiros, 2006. ; I. W. SARLET. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2007. Plus précisément sur les droits de la troisième génération, Monsieur C. H. B. LEITE met en lumière que « *la conception contemporaine des droits fondamentaux de la personne humaine intègre ainsi la liberté (droits civils et politiques), l'égalité (droits sociaux, économiques et culturels) et la fraternité ou solidarité (droits ou intérêts métaindividuels) en tant que valeurs indissociables, ce qui implique, par conséquent, les caractéristiques d'universalité, d'indivisibilité, d'interdépendance et de complémentarité que ces droits revêtent dans le cadre de notre système juridique et du droit international* ». (C. H. B. LEITE. *As três dimensões dos direitos humanos e o novo conceito de cidadania*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região*. 2004, p. 104-108. Nous traduisons). Ces caractéristiques sont par conséquent également présentes en matière de droit de l'environnement comme nous verrons plus tard.

¹¹⁷ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *op. cit.*

¹¹⁸ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *Ibid.*, p. 21. (Nous traduisons).

¹¹⁹ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *Ibid.*

¹²⁰ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *Ibid.*

justice compétente est intentée¹²¹. D'autre part, T. A. ZAVASKI, met en exergue que la théorie du Professeur N. NERY JUNIOR semble accorder plus d'importance au processus juridictionnel qu'à l'objet juridique visé, niant ainsi que le droit puisse avoir une qualification avant d'être l'objet d'un litige en justice¹²². Troisièmement, il nous semble important de souligner un autre aspect présenté par Monsieur A. F. A. SILVA et la Professeure R. V. VILLAS BOAS, à savoir que le concept de transindividualité dans la Loi n° 8.078 du 11 septembre 1990 indique que ces intérêts dépassent les limites de l'individuel. Ils affirment que le caractère ultraindividuel ne dépend pas seulement du nombre d'individus concernés, mais plutôt des circonstances factuelles examinées, soutenant l'idée d'une abstraction, voire d'une déconsidération totale des titulaires en tant que source de droits et d'obligations¹²³. Finalement, nous pouvons comprendre que les droits transindividuels englobent les droits diffus, les collectifs et les individuels homogènes, c'est-à-dire, tous les droits humains de la troisième génération¹²⁴.

371. Le droit de l'environnement comme droit transindividuel. Tout d'abord, nous devons souligner que la Constitution Fédérale brésilienne intègre le nouveau mouvement latino-américain constitutionnel¹²⁵ portant une nouvelle vision juridico-politique¹²⁶ visant à « *prioriser la protection de la nature, le respect de la vie, de la dignité, la valeur de la personne humaine, comme moyen de transformer l'être humain en sujet central du développement, en particulier la fraction exclue de la population indigène* »¹²⁷. Par conséquent, la Constitution Fédérale brésilienne de 1988, après avoir énoncé les principes fondamentaux de la République Fédérale du Brésil, énumère de nombreux droits et garanties pour l'individu et la collectivité¹²⁸. Bien que la reconnaissance de ces droits de première et

¹²¹ N. NERY JUNIOR. *Princípios do Processo na Constituição Federal*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2016.

¹²² T. A. ZAVASKI. *Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2009. Voir aussi : J. R. S. BEDAQUE. *Direito e Processo : Influência do Direito Material sobre o Processo*. São Paulo : Malheiros, 2009.

¹²³ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *op. cit.* Dans le même sens : J. R. S. BEDAQUE, *op. cit.* ; M. V. A. OLIVEIRA. *O problema da legitimação de agir e os interesses difusos e coletivos*. *Themis*. 2000, p. 287-296.

¹²⁴ BOBBIO, *op. cit.* ; P. BONAVIDES, *op. cit.*

¹²⁵ G. O. MORAES. *Direitos de Pachamama e direitos humanos*. In : G. O. MORAES, M. M. B. LIMA, T. A. F. ARARIPE. *Direitos de Pachamama e direitos humanos*. Fortaleza : Murucipe. 2018, p. 10-21. Voir notamment : A. H. BENJAMIN. *A natureza no Direito brasileiro: coisa, sujeito ou nada disso*. *Revista do PPGD da UFC*. 2011, p. 79-96. ; G. O. MORAES, W. P. MARQUES JUNIOR. *A construção do paradigma ecocêntrico no novo constitucionalismo democrático dos países da UNASUL*. *Revista de Direito Brasileira*. 2013, p. 42-69.

¹²⁶ M. B. M. P. SCHIAVETTI, M. E. B. MORAES. *Até onde vai o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ? Uma análise sobre o posicionamento brasileiro frente ao novo constitucionalismo latino-americano*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2020, p. 57-80.

¹²⁷ Z. T. TOLENTINO, L. P. S. OLIVEIRA. *Pachamama e o Direito à Vida: uma reflexão na perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano*. *Veredas do Direito*, 2015, p. 316 (Nous traduisions).

¹²⁸ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS, *op. cit.*

deuxième génération soit clairement observée dans les articles 5, et dans les articles 14 à 17, de même que les droits à l'éducation et d'autres droits sociaux (troisième génération des droits de l'homme) prévus aux articles 6 et 11 de la Constitution Fédérale brésilienne, le droit de tous à un environnement sain n'apparaît qu'à l'article 225¹²⁹. Cependant, selon le Professeur I. W. SARLET et Monsieur T. FENSTERSEIFER la prévision constitutionnelle permet une « *consécration de l'objectif et des devoirs de protection de l'environnement confiés à l'État brésilien (à l'égard de tous les entités fédératives) et, surtout, l'attribution du statut juridico-constitutionnel de droit-devoir fondamental au droit à un environnement équilibré du point de vue écologique placent les valeurs écologiques au "cœur" du droit brésilien, influençant tous les domaines juridiques, y compris au point d'impliquer des limites à d'autres droits (fondamentaux ou non)* »¹³⁰. De plus, le Professeur J. A. SILVA souligne que l'article 225 de la Constitution Fédérale garantit à tous le droit à un environnement écologiquement équilibré. Toutefois, selon lui, ce droit ne concerne pas simplement l'environnement en général, mais un environnement qualifié par sa qualité satisfaisante et son équilibre écologique¹³¹. Finalement, selon l'analyse du Professeur J. A. SILVA, la Constitution Fédérale définit la qualité de l'environnement comme un bien juridique d'usage commun essentiel à une vie saine¹³². Ainsi, bien que certains juristes qualifient cela comme une vision anthropocentrique atténuée de l'environnement, la constitutionnalisation du droit à un environnement équilibré a permis de reconnaître ce droit comme faisant partie de la liste des droits reconnus comme des « *cláusula pétrea* »¹³³ par l'article 60 de la Constitution Fédérale ; en cela, il ne peut être modifié, même par une proposition d'amendement.

Deux points découlent de cette constitutionnalisation. D'une part, le droit à l'environnement sain et équilibré traduit dans l'ordre juridique brésilien le droit à l'environnement reconnu par les accords internationaux depuis les années 1970 et souhaité par les juristes du nouveau mouvement constitutionnaliste en Amérique latine. D'autre part, la rédaction de l'article 225 reconnaît le droit à l'environnement équilibré comme un droit transindividuel, lorsqu'il présente le caractère ultraindividuel cité précédemment par

¹²⁹ « Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações ».

¹³⁰ I. W. SARLET, T. FENSTERSEIFER. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro : Forense. 2021, p. 334. (Nous traduisons).

¹³¹ J. A. SILVA. Direito ambiental Constitucional. São Paulo : Malheiros, 1998.

¹³² J. A. SILVA, *Ibid.*

¹³³ Le terme brésilien « *cláusula pétrea* » pourrait être traduit en français par « *clause d'éternité* », cependant nous avons choisi de conserver le terme en portugais afin d'éviter toute possible incompréhension.

Monsieur A. F. A. SILVA et la Professeure R. V. VILLAS BOAS¹³⁴. En cas de menace à ce droit, cela ne concerne qu'un nombre précis d'individus, mais a des répercussions indirectes sur l'ensemble des brésiliens. D'ailleurs, la plus haute cour de justice, la Cour constitutionnelle au Brésil (Supremo Tribunal Federal), a exprimé son positionnement dans la décision du 17 novembre 1995 reconnaissant expressément le droit à l'environnement équilibré comme un droit fondamental¹³⁵. De plus, selon le positionnement de la cour, le ministre C. DE MELO a soutenu que la préservation de l'intégrité de l'environnement serait l'expression constitutionnelle d'un droit fondamental qui appartient à tous¹³⁶. Nous avons ainsi une reconnaissance doctrinale et jurisprudentielle brésilienne sur l'intégration du droit à l'environnement équilibré comme un droit transindividuel, donc, normalement passible d'être objet d'un TAC.

B – L'introduction du terme d'ajustement de conduite au champ du droit de l'environnement

372. Le droit de l'environnement et le terme d'ajustement de conduite. Nous avons précédemment examiné l'origine du terme d'ajustement de conduite, associé au paragraphe unique de l'article 55 de la Loi n° 7.244/84¹³⁷. Cependant, dans le domaine du droit de l'environnement, son utilisation dans les conflits extrajudiciaires n'a été possible qu'avec la Loi sur les crimes environnementaux de 1998¹³⁸. L'introduction de cet instrument a été réalisée par la mesure provisoire n° 2.163-41 du 23 août 2001, sous deux critères cumulatifs de pertinence et d'urgence¹³⁹. Cette mesure a introduit l'article 79-A, autorisant la signature des TAC par les organismes du Système national de l'environnement¹⁴⁰ (SISNAMA)¹⁴¹. Toutefois, bien qu'une partie minoritaire de la doctrine soit réticente à la mobilisation du TAC lors des conflits environnementaux, arguant que les résultats de cet outil juridique se limitent

¹³⁴ A. F. A. SILVA, R. V. VILLAS BOAS. Direitos transindividuais e direitos humanos – suas conexões para proteção da pessoa humana. *Revista Pensamento Jurídico*. 2020, p. 17-42.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 22.164/SP. Relator : ministro Celso de Mello. Julgée em 17 novembre 1995.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1 - Distrito Federal (ADI 3.540 – MC/DF). Relator : Ministro Celso de Melo. Julgée 01 septembre 2005.

¹³⁷ V. R. MONFREDINHO. A atuação extrajudicial do ministério público para o alcance da sustentabilidade ambiental, Universidade do vale do Itajaí, 2019.

¹³⁸ Loi n° 9.605/98 du 12 février 1998.

¹³⁹ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁴⁰ Le Système ational de l'environnement créé en 1981 est la structure adoptée pour la gestion environnementale au Brésil. Il est constitué des organes et des entités de l'Union, des États, du District fédéral et des municipalités chargés de la protection, de l'amélioration et de la restauration de la qualité de l'environnement au Brésil.

¹⁴¹ I. W. SARLET, T. FENSTERSEIFER. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012.

souvent à une compensation monétaire de caractère privé¹⁴², Monsieur E. MILARÉ soutient d'une part, que « *face à des situations concrètes de dommage imminent ou effectif, où le responsable accepte de se conformer à la loi ou de réparer le préjudice, ce serait fermer les yeux à la réalité et aux exigences de la vie que de refuser purement et simplement une telle procédure, dans une inexplicable révérence envers les concepts* »¹⁴³. D'autre part, dans la pratique, le ministère public est l'autorité compétente qui se charge principalement de la signature de ces termes, en particulier pour les infractions environnementales¹⁴⁴. L'*Instituto Direito por um Planeta Verde* souligne que l'engagement extrajudiciaire du ministère public, notamment par le biais de l'enquête civile, a démontré son efficacité dans la résolution des conflits sans recourir au système judiciaire¹⁴⁵. L'enquête civile aboutit souvent à la résolution du conflit, soit par la tutelle préventive, via le TAC empêchant la réalisation de la conduite préjudiciable à l'intérêt transindividuel, soit parce que les effets néfastes sont entièrement réparés par le responsable, éliminant ainsi l'intérêt juridique pour engager une action en justice¹⁴⁶. Sur le plan matériel, Monsieur E. MILARÉ met en lumière que le TAC dans le domaine du droit de l'environnement vise à restaurer l'équilibre environnemental, cherchant d'abord à mettre fin au dommage et, en cas d'impossibilité, à recomposer, à adapter ou à corriger les effets négatifs sur le bien naturel¹⁴⁷. D'ailleurs, la mobilisation de cet instrument, notamment au sein des aires marines protégées se justifie par « *par le caractère d'urgence avant un désastre écologique ; un recours juridictionnel aggraverait les conséquences dommageables au regard de la durée du procès, rendant ainsi la réparation du dommage encore plus difficile* »¹⁴⁸. Ainsi, l'autorité compétente doit évaluer la gravité du fait, en prenant en compte les motifs de l'infraction et ses conséquences pour la santé publique et l'environnement, les antécédents du transgresseur en matière d'infraction à la législation environnementale et sa situation économique en cas de pénalités financières¹⁴⁹. Enfin, en termes de contenu, le TAC peut prévoir non seulement une obligation principale de faire,

¹⁴² R. P. B. GONÇALVES, M. J. A. LIMA. Análise do termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais : o caso de Fernando de Noronha. Revista Gestão Pública : Práticas e Desafios. 2010, 56-76.

¹⁴³ E. MILARÉ. Direito ambiental : doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005, p. 976. (Nous traduisons).

¹⁴⁴ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *op. cit.*

¹⁴⁵ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *Ibid.*

¹⁴⁶ INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE, *Ibid.*

¹⁴⁷ E. MILARÉ. Direito do Ambiente. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004.

¹⁴⁸ A. POMADE, *op. cit.*, p. 333. Voir également : R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON. *Negociação e acordo ambiental : o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Relatório, Fundação Heinrich Böll Stiftung, Brasil, 2014, p. 3-11.

¹⁴⁹ A. POMADE, *op. cit.*

consistant à s'ajuster à la réglementation pour mettre fin au dommage ou au dommage potentiel, mais également des amendes en cas d'inexécution. Toutefois, cet instrument a encore une dernière particularité. Monsieur R. N. VIÉGAS *et. al.* mettent l'accent sur l'importance de considérer l'efficacité sociale du TAC, soulignant que cela ne peut être atteint qu'avec une participation populaire étendue, une transparence, un contrôle social et une compréhension approfondie des dynamiques politiques et sociales¹⁵⁰. Cela nous conduit ainsi à examiner l'implication du public dans la construction du terme d'ajustement de conduite.

II – L'implication du public dans la mise en œuvre du terme d'ajustement de conduite

373. Annonce du plan. Nous avons exploré le TAC en tant qu'instrument permettant aux parties de résoudre les conflits environnementaux tout en conciliant l'efficacité des solutions avec les besoins de la société¹⁵¹. Cependant, comme mis en avant par Madame A. POMADE, le TAC présente une autre particularité. Cet instrument juridique facilite le dialogue entre les acteurs publics, privés et sociaux à différents stades de sa création et de son exécution¹⁵², permettant ainsi la discussion pour parvenir à des engagements acceptables et contraignants. De plus, « *il présente un fort potentiel d'établissement d'une justice environnementale en raison de son objectif correctif des effets pervers indirects d'une action, d'une pratique ou d'une activité sur des droits fondamentaux* »¹⁵³. La logique de négociation et de recherche de résolution extrajudiciaire des conflits du TAC, qui met en avant l'aspect d'efficacité sociale¹⁵⁴, nécessite la participation du public à différentes étapes de sa construction. Cette participation peut prendre forme par une implication directe du public (A) ou en créant des conditions pour une participation indirecte (B).

A – L'implication directe du public dans l'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite

374. La participation du public dans le cas d'un terme d'ajustement de conduite. Madame D. M. TARIN souligne que la mobilisation du public est un processus qui doit être construit par le ministère public, constituant un des principaux moyens pour la mise en œuvre de la norme, car selon elle, nous devons considérer la connexion entre le droit et le pouvoir

¹⁵⁰ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.*

¹⁵¹ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁵² A. POMADE, *Ibid.*

¹⁵³ A. POMADE, *Ibid.*, p. 335.

¹⁵⁴ Aspect indispensable selon Messieurs R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.*

comme un mécanisme d'amélioration des relations sociales¹⁵⁵. La participation directe du public dans la rédaction du TAC est une option encouragée par la doctrine¹⁵⁶ et répond au principe de la participation et d'information du public en matière environnementale¹⁵⁷. L'un des avantages du TAC est la « liberté » de l'autorité compétente pour inclure les acteurs considérés pertinents dans la discussion. Cette élasticité permet un dialogue avec le public¹⁵⁸ et renforce l'objectif d'une plus grande efficacité sociale du TAC¹⁵⁹. Nous avons ainsi un lien direct entre l'efficacité du TAC et le processus d'écoute du groupe de victimes du dommage environnemental¹⁶⁰. Selon la Professeure G. A. RODRIGUES, il est nécessaire d'assurer d'une part, la légitimité des acteurs et d'autre part, la question de la représentativité adéquate du public. Elle met en exergue qu'il est impossible de considérer comme représentatif un accord dans lequel les principaux concernés ne sont pas impliqués dans les processus décisionnels, car il est nécessaire de garantir la manifestation du groupe, afin que chacun se sente « sujet de la décision ». Monsieur R. N. VIÉGAS *et al.* soulignent que la participation directe du public en tant que partie prenante au TAC peut être réalisée notamment à partir des représentants des groupes sociaux dont les intérêts collectifs sont concernés par le TAC¹⁶¹.

375. Les procédures de concertation pour impliquer le public dans l'élaboration du terme d'ajustement de conduite. L'une des manières privilégiées par le ministère public pour encourager la participation du public dans les TAC, lorsqu'il s'agit d'un conflit environnemental, est ce que nous appelons au Brésil l'« audiência pública » que nous traduirons par audience publique. Cette procédure de consultation est régie par Loi n° 9.784/99¹⁶². L'audience publique au Brésil se rapproche du débat public français dans la mesure où l'opinion du public doit être incluse dans un rapport et prise en compte lors de la décision des autorités publiques. Dans le cas des audiences publiques réalisées dans le cadre de l'élaboration d'un TAC, les représentants ainsi que tous les individus concernés par le TAC peuvent présenter leur avis, suggestions ou désaccords sur le projet de TAC préalablement

¹⁵⁵ D. M. TARIN. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In : P. VILELLA. *Ministério Público e políticas públicas*. Rio de Janeiro : Lumen Juris 2009, p. 59. (Nous traduisons).

¹⁵⁶ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.*

¹⁵⁷ La démocratie participative est intégrée à la Constitution brésilienne (article premier). Le pays a notamment ratifié la Convention d'Aarhus de 1998 et reconnu la Déclaration des principes de Rio de Janeiro de 1992, qui inclut le principe d'information en matière environnementale.

¹⁵⁸ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁵⁹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.*

¹⁶⁰ G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES. TAC-GOV e os desafios da participação social e institucional : um olhar sobre o caso Rio Doce. Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2019, p. 297-319.

¹⁶¹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.*

¹⁶² Loi n° 9.784/99, du 29 janvier 1999.

envisagé par l'organe compétent. Cette démarche vise également à assurer l'acceptabilité sociale des mesures prises, légitimant ainsi les décisions, comme souhaité dans notre étude en France. Toutefois, la mobilisation de cette procédure de consultation ne doit pas viser à dissimuler l'implication du public dans l'élaboration du TAC¹⁶³. La simple prévision de la mise en place de certaines audiences publiques pour présenter le TAC déjà signé a été rejetée par les tribunaux de justice brésilien¹⁶⁴.

376. L'exemple des termes d'ajustement de conduite lors de l'effondrement du barrage minier de Fundão. Lors du premier TAC signé en 2016 à la suite de l'effondrement du barrage minier de Fundão, qui a entraîné le déversement d'une boue toxique dans l'environnement ainsi que la mort de 19 personnes, la clause 61 prévoyait l'organisation de plusieurs audiences publiques après la signature. Ces audiences avaient pour objectif de présenter aux habitants des différentes villes touchées par le dommage le plan envisagé par les entreprises responsables (*Samarco, Vale, Broken Hill Proprietary Company*). Cependant, cet accord, signé uniquement entre l'Etat brésilien, les états fédéraux touchés et les trois entreprises responsables, a été considéré comme invalide par le *Superior Tribunal de Justiça*¹⁶⁵. La Cour a reconnu qu'il n'y avait pas eu de débat approfondi pour la résolution négociée du litige, car certaines entités fédératives et organisations civiles étaient restées en marge du processus délibératif. Cette décision a souligné l'importance de la participation du public, représentée par certains membres du groupe des victimes, dans le processus de négociation du terme d'ajustement de conduite, comme l'un des critères fondamentaux pour une protection adéquate des droits transindividuels¹⁶⁶. A la suite de ce jugement, un deuxième terme d'ajustement de conduite a été négocié, cette fois-ci en assurant une meilleure participation sociétale¹⁶⁷. Mesdames G. G. MOREIRA et I. L. E. D. MENDES soulignent que

¹⁶³ G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES. TAC-GOV e os desafios da participação social e institucional : um olhar sobre o caso Rio Doce. Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2019, p. 297-319.

¹⁶⁴ Par exemple : RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 31.935/MG, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgada em 30 jun. 2016, DJE 01 jul. 2016.

¹⁶⁵ RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 31.935/MG, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgada em 30 jun. 2016, DJE 01 jul. 2016. Voir notamment les commentaires de : G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES. TAC-GOV e os desafios da participação social e institucional : um olhar sobre o caso Rio Doce. Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2019, p. 297-319

¹⁶⁶ G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES, *op. cit.*

¹⁶⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018.

ce nouvel accord conclu¹⁶⁸ a été diamétralement opposé au premier¹⁶⁹. Elles précisent que ce second accord vise à rapprocher les victimes des discussions relatives à la catastrophe environnementale en maximisant le processus délibératif du groupe ainsi que des institutions judiciaires¹⁷⁰. Selon elles, ce nouveau paradigme se concentre sur l'inclusion des victimes, garantissant une plus forte représentativité à travers des mécanismes spécifiques prévus dans le nouveau terme d'ajustement de conduite, tels que des conseils techniques, des commissions locales, des comités régionaux, un forum d'observateurs externes, ainsi que de nouvelles attributions au Ministère public et à la Défense publique, et la modification de la structure de la Fondation Renova¹⁷¹ en charge de la réparation socio-économique du dommage.

377. L'exemple de dommage environnemental sur le littoral brésilien. Cette forme de participation pourrait également être envisagée lorsque des dommages environnementaux surviennent au sein ou aux abords d'une aire marine protégée. C'est le cas par exemple lors de la marée noire qui a touché plus de 70 % des villes côtières du nord-est du Brésil en 2019, affectant notamment le Parc national marin d'Abrolhos et l'aire protégée Costa dos Corais¹⁷² (qui inclut une partie marine). Aucun TAC n'a cependant été conclu, notamment parce que les autorités brésiliennes n'ont pas encore terminé leurs investigations sur l'origine du déversement de pétrole¹⁷³. Cependant, si un TAC venait à être conclu pour réparer les dommages, les victimes des différentes villes côtières, notamment les pêcheurs traditionnels fortement touchés, pourraient participer à l'élaboration du TAC lors d'audiences publiques et au sein de groupes spécifiques représentant du public.

378. La participation du public à partir des instances participatives. Comme instauré par le TAC concernant l'effondrement du barrage minier de Fundão, des instances de

¹⁶⁸ Ce TAC a été conclu par le Ministère public fédéral, le Ministère public de l'État de Minas Gerais, le Ministère public de l'État d'Espírito Santo, la Défense publique de l'Union, la Défense publique de l'État de Minas Gerais et la Défense publique de l'État d'Espírito Santo, l'Union, les États, les organismes environnementaux et les entreprises responsables en 2018

¹⁶⁹ G. G. MOREIRA, I. L. E. D. MENDES, *op. cit.*

¹⁷⁰ G. G. MOREIRA, I. L. E. D. MENDES, *Ibid.*

¹⁷¹ G. G. MOREIRA, I. L. E. D. MENDES, *Ibid.*

¹⁷² M. O. SOARES, C. E. P. TEIXEIRA, L. E. A. BEZERRA, S. V. PAIVA, T. C. L. TAVARES, J. T. ARAUJO, C. C. CAMPOS, S. M. C. FERREIRA, H. MATTHEWS-CASCON, A. FROTA, T. C. F. MONT'ALVERNE, S. T. SILVA, E. F. RABELO, C. X. BARROSO, J. E. P. FREITAS, M. MELO JUNIOR, R. P. S. CAMPELO, R. M. CAVALCANTE. Oil spill in South Atlantic (Brazil) : Environmental and governmental disaster. *Marine policy*, v. 115, 2020, p. 12899. Voir notamment l'Annexe 5, spécialement la carte du Parc national marin d'Abrolhos et la carte de l'aire protégée Costa dos Corais.

¹⁷³ M. O. SOARES, C. E. P. TEIXEIRA, L. E. A. BEZERRA, S. V. PAIVA, T. C. L. TAVARES, J. T. ARAUJO, C. C. CAMPOS, S. M. C. FERREIRA, H. MATTHEWS-CASCON, A. FROTA, T. C. F. MONT'ALVERNE, S. T. SILVA, E. F. RABELO, C. X. BARROSO, J. E. P. FREITAS, M. MELO JUNIOR, R. P. S. CAMPELO, R. M. CAVALCANTE, *op. cit.*

participation sont souvent développées pendant le processus d'élaboration d'un TAC. Comme souligné par Monsieur R. N. VIÉGAS *et al.*, lorsque ces TAC sont développés pour résoudre un conflit complexe, avec différents intérêts et de nombreuses parties prenantes¹⁷⁴, des groupes techniques ou des commissions locales sont mis en place pour assurer d'une part, l'analyse technique des dommages et d'autre part, encourager le dialogue. Si nous reprenons l'exemple du deuxième terme d'ajustement de conduite conclu après l'effondrement du barrage minier de Fundão, il est possible de constater la mise en place de mécanismes participatifs, tels que les comités techniques, les commissions locales et celles régionales¹⁷⁵. Ces instances de participation ont pour objectif de contribuer à la gestion et la réparation des dommages causés par la rupture du barrage. Mesdames G. G. MOREIRA et I. L. E. D. MENDES mettent en exergue que ces mécanismes visent à donner aux victimes un rôle central dans les décisions et la mise en œuvre des mesures de réparation. Parmi ces instances de participation, les groupes techniques permettent de recenser et coordonner les victimes, les commissions locales adaptent les mesures de réparation aux besoins locaux, et les commissions régionales agissent comme des forums externes de contrôle, offrant aux victimes des pouvoirs participatifs étendus¹⁷⁶.

379. L'exemple du forum des observateurs externes. Il nous semble intéressant de détailler davantage le rôle du forum des observateurs externes. Il s'agit d'un mécanisme externe de contrôle visant à modérer l'action de la Fondation Renova par le public¹⁷⁷. Cette instance consultative a pour mission de suivre les travaux, analyser les résultats des diagnostics et évaluations effectués par les experts du ministère public, ainsi que de surveiller les activités de la Fondation Renova¹⁷⁸. Composé de représentants du public, de groupes académiques, de victimes et de communautés traditionnelles, le forum est désigné par le ministère public, avec la possibilité pour la défense publique de suggérer des représentants¹⁷⁹. Mesdames G. G. MOREIRA et I. L. E. D. MENDES soulignent également que la participation des personnes touchées est garantie, et le forum doit recevoir tous les rapports et résultats

¹⁷⁴ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON. *Negociação e acordo ambiental : o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Relatório, Fundação Heinrich Böll Stiftung, Brasil, 2014, p. 3-11.

¹⁷⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018.

¹⁷⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018. ; Voir également : G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES, *op. cit.*

¹⁷⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018.

¹⁷⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018.

¹⁷⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV), 2018.

envoyés au ministère public par les experts pour analyse et discussion¹⁸⁰. De plus, le ministère public et la *defensoria publica*¹⁸¹ ont la fonction de superviser ces processus, assurant une participation démocratique et la prise en compte des spécificités de chaque groupe touché¹⁸².

Bien que ces exemples ne représentent que des mécanismes de participation directe du public dans l'élaboration et la surveillance des mesures adoptées par le TAC, ils démontrent que la flexibilité de cet instrument juridique lui permet de s'adapter aux besoins spécifiques de chaque situation, permettant ainsi d'assurer une participation du public adaptée à chaque cas. De plus, en fonction du dommage, potentiel ou réel, d'autres formes de participation peuvent également être mises en place.

B – L'implication indirecte du public dans l'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite

380. La publicité comme mécanisme pour encourager le contrôle social. Lors du processus d'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite, les organes compétents, ainsi que le transgresseur ou potentiel transgresseur peuvent mettre en place des mécanismes de publicité pour d'une part, informer le public des dommages ou possibles dommages environnementaux en question et d'autre part, encourager la participation du public dans la surveillance, permettant le suivi des discussions par exemple. Bien que Monsieur R. N. VIÉGAS *et al.* soulignent le faible taux de termes d'ajustement de conduite qui ont été publiés intégralement dans d'autres canaux de communication que le journal officiel¹⁸³, il est possible d'établir dans le terme d'ajustement de conduite l'obligation du transgresseur ou potentiel transgresseur d'informer le public à partir d'autres formes de médias, notamment par des publications audio-visuelles dans un format plus accessible au grand public. Comme le suggère C. A. A. MELLO, tant l'accès que la présentation des informations doivent être effectués de manière adaptée pour les personnes touchées. Par conséquent, les documents liés au terme d'ajustement de conduite doivent être préférentiellement rendus disponibles de

¹⁸⁰ G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES, *op. cit.*

¹⁸¹ Selon l'article 134 de la Constitution Fédérale, la *Defensoria Pública* est « une institution permanente, chargée fondamentalement, en tant qu'expression et instrument du régime démocratique, de l'orientation juridique, de la promotion des droits de l'homme et de la défense intégrale et gratuite, devant toutes les instances, judiciaires et extrajudiciaires, des droits individuels et collectifs des personnes vulnérables selon l'article 5, LXXIV, de la Constitution Fédérale ». Voir notamment : F. DE MELO-FOURNIER. La défense publique au Brésil. *Archives de politique criminelle*. 2015, p. 195-202.

¹⁸² G. G. MOREIRA. I. L. E. D. MENDES, *op. cit.*

¹⁸³ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

manière non bureaucratique et gratuite, garantissant finalement la publicité et l'accès aux informations¹⁸⁴.

381. L'exemple des termes d'ajustement de conduite du complexe sidérurgique TKCSA

L'exemple des TAC du complexe sidérurgique TKCSA au Brésil illustre un cas lié au changement climatique impliquant plusieurs accords successifs¹⁸⁵. Le complexe situé à Rio de Janeiro a été confronté à des problèmes environnementaux, et deux termes d'ajustement de conduite ont abordé différentes questions telles que les unités de compensation, les normes de sécurité au travail, les dommages causés par l'installation portuaire et les impacts sur la santé et le climat¹⁸⁶. Ces TAC ont permis de traiter chaque aspect séparément, définissant précisément les objets des accords et les réponses possibles. La Compagnie s'est engagée à des actions spécifiques, notamment le reboisement d'une zone forestière endommagée¹⁸⁷. Selon Madame A. POMADE, ces TAC ont fonctionné comme des outils pacificateurs, favorisant le consensus et offrant des solutions négociées aux parties prenantes¹⁸⁸. Cependant, malgré les deux premiers accords conclus, la Compagnie a fait face à des contestations supplémentaires concernant les effets sur la santé publique et le climat¹⁸⁹. Bien que le complexe ait été inauguré en 2010, l'autorisation définitive de fonctionnement a été refusée en raison de nouvelles préoccupations environnementales. Par conséquent, en 2012, un nouveau TAC a autorisé une période transitoire de trois ans pour corriger les impacts sur la santé et le climat. Contrairement aux deux accords précédents, celui-ci a mis l'accent sur l'évaluation de la situation, plutôt que sur des mesures concrètes, à laquelle s'ajouteraient des actions sociales et des ajustements des équipements¹⁹⁰. Parmi les actions prévues, le TAC prévoyait l'élaboration d'un plan d'action pour surveiller les impacts du complexe sur le climat et la santé des populations alentour. Nonobstant, comme souligné par Madame A. POMADE ainsi que par Monsieur R. N. VIÉGAS *et al.*, le plan d'action en question présentait une lacune majeure en ne consultant pas les communautés locales et les parties prenantes concernées lors de sa conception¹⁹¹. Force est de constater que l'article 4 du TAC auquel celui-

¹⁸⁴ C. A. A. MELLO. Sumário Executivo. In : ETTERN (Laboratório estado, território e natureza do IPPUR/UFRJ) ; FASE (Federação de órgãos para a assistência social e educacional). Relatório Síntese : Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro : ETTERN/FASE, 2011.

¹⁸⁵ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

¹⁸⁶ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁸⁷ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

¹⁸⁸ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁸⁹ A. POMADE, *Ibid.*

¹⁹⁰ A. POMADE, *Ibid.*

¹⁹¹ A. POMADE, *op. cit.* ; R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

ci était lié, demandant la réalisation d'une audience publique pour présenter l'accord et discuter des plans d'action à entreprendre, n'a pas été respecté. D'une part, la Compagnie défendait que les mesures prises visaient principalement à collecter des informations et à effectuer des analyses pour rétablir les droits des populations et ne nécessitaient pas une audience publique. D'autre part, bien que les actions de la Compagnie puissent être justifiées sur le fond, le non-respect systématique de l'article 4 du TAC a entraîné une période de conflit de quatre ans entre la Compagnie et les communautés locales¹⁹². Madame A. POMADE met en exergue la force contraignante du TAC, obligeant le transgresseur à respecter les termes de son engagement sans exception¹⁹³.

Alors, les auteurs mettent en lumière que bien que la Compagnie ait respecté certains engagements du TAC, tels que la diffusion d'informations et l'étude de l'évolution de la pollution, le désaccord avec le dernier TAC portait sur l'absence de discussion effective avec les communautés locales lors de l'élaboration du plan d'action¹⁹⁴. Les associations locales ont dénoncé une prise en compte minimale des intérêts collectifs, de façon qu'une amélioration significative de la situation conflictuelle n'a été observée qu'après la mise en place d'une audience publique en 2016¹⁹⁵. Le manque de publicité et de dialogue dans ce cas montre d'une part les difficultés de l'application complète de certains TAC, mais spécialement la valorisation de la participation sociale et l'impact que leur engagement peut porter sur cet instrument juridique.

Finalement, le terme d'ajustement de conduite est reconnu par la doctrine comme étant un outil de pacification des conflits, qu'il soit envisagé comme un instrument négocié ou unilatéral de leur résolution¹⁹⁶. Cet instrument permet l'adéquation d'un comportement avec le droit en vigueur, ainsi qu'il rend possible le dialogue avec le public dans le but de développer une solution plus acceptable, sans pour autant nier les préoccupations environnementales.

¹⁹² A. POMADE, *op. cit.*

¹⁹³ A. POMADE, *Ibid.*

¹⁹⁴ A. POMADE, *Ibid.* ; R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

¹⁹⁵ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁹⁶ A. POMADE, *Ibid.*, p. 333.

SECTION 2 – L’HYPOTHESE D’ADAPTATION DU TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT FRANÇAIS

382. Le cadre juridique français et le terme d’ajustement de conduite. Madame A. POMADE met en évidence que le TAC, envisagé au Brésil, résonne avec divers principes juridiques et instruments environnementaux déjà bien ancrés en France¹⁹⁷. Tout d’abord, son utilisation semble refléter le principe du pollueur-payeur¹⁹⁸, pouvant être mobilisé « *aux fins d’indemnisation pour un dommage qui ne peut être ni réparé en nature ni compensé* »¹⁹⁹, constituant ainsi un instrument de contrainte financière et d’alignement des comportements²⁰⁰. De plus, le TAC repose sur des principes fondamentaux du droit humain, de la prévention, de la précaution²⁰¹, ainsi que sur l’objectif du développement durable²⁰².

En outre, Madame A. POMADE met en lumière les liens conceptuels ou techniques entre paiements pour services environnementaux et le TAC²⁰³. Les paiements pour services environnementaux représentent un mécanisme économique visant à rémunérer la fourniture de certains services environnementaux par les détenteurs du droit à exploiter les terres²⁰⁴. Les paiements pour services environnementaux fonctionnent comme un mécanisme incitant les acteurs à adopter des pratiques bénéfiques pour la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques, recevant en retour une rémunération²⁰⁵. Bien que différents mécanismes de paiements pour services environnementaux existent, ils partagent certains points communs, notamment la nécessité d’un accord entre les parties et l’objectif d’ajuster les

¹⁹⁷ A. POMADE, *op. cit.*

¹⁹⁸ Le principe pollueur-payeur a été notamment consacré en droit français par la directive européenne 2004/35/CE, ainsi que prévu dans l’article L110-1, II, 3° du Code de l’environnement.

¹⁹⁹ A. POMADE, *op. cit.*, p. 337.

²⁰⁰ A. POMADE, *Ibid.*

²⁰¹ R. GALIOTTO. A contribuição do termo de ajustamento de conduta – TAC na mitigação do dano ambiental : « o caso prático dos corredores ecológicos da bacia hidrográfica do rio taquari-antas ». Universidade de Caixias do Sul, 2018.

²⁰² L. SCHMIDT, *Análise crítica do termo de ajustamento de conduta no direito ambiental brasileiro*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

²⁰³ A. POMADE, *op. cit.*

²⁰⁴ Ce système incitatif, conceptualisé dans les années 2000, est fondé sur la rémunération de la production d’externalités positives ou la suppression d’externalités négatives, conformément au principe énoncé par Ronald Coase. Par exemple, en France, depuis 2020 les PSE appliqués à l’agriculture impliquent un engagement volontaire des détenteurs fonciers à adopter des pratiques agricoles ou des systèmes de production favorables à la préservation ou à la restauration des services écosystémiques, en échange d’un paiement financé par divers acteurs tels que des opérateurs privés ou des taxes. Voir : A. KARSENTY. De la nature des « paiements pour services environnementaux ». *Revue du MAUSS*, 2013, p. 261-270. ; M. HRABANSKI. Du national à l’international : l’émergence d’un « nouvel » instrument de politique publique, les paiements pour services environnementaux (PSE). *Natures Sciences Sociétés*, 2015, p. 234-243. Consulter également la page web dédiée par le Ministère de la transitions écologique et de la cohésion des territoires sur le thème : <https://www.ecologie.gouv.fr/experimentation-des-paiements-services-environnementaux>. Accès 21 mars 2024.

²⁰⁵ A. POMADE, *op. cit.*

pratiques existantes. Toutefois, l'auteur souligne une différence essentielle : tandis que le TAC vise à modifier le comportement suite à une transgression, les paiements pour services environnementaux tendent à améliorer le comportement en faveur d'intérêts communs²⁰⁶. En fin de compte, les paiements pour services environnementaux favorisent une conception et une mise en œuvre adaptées à chaque situation, prenant en compte les données et les contextes écologiques, économiques et sociaux spécifiques²⁰⁷.

La convention judiciaire d'intérêt public environnementale est un autre exemple d'outil juridique en droit français qui présente des liens conceptuels avec le TAC. Introduite dans le Code de procédure pénale par la Loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 pour les affaires de corruption²⁰⁸, elle a été élargie aux atteintes environnementales grâce à la Loi du 24 décembre 2020 relative au parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée²⁰⁹. Comme le TAC, cet outil juridique permet au procureur de conclure un accord avec une personne morale mise en cause, évitant ainsi un procès pénal si les obligations fixées sont respectées²¹⁰. Ce dispositif, intégrant les mesures alternatives aux poursuites²¹¹, représente une réponse négociée aux atteintes environnementales²¹². A partir d'une approche qui s'oppose à l'idée de justice imposée²¹³, la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale favorise le dialogue entre les parties pour parvenir à un accord résultant de concessions réciproques²¹⁴. De plus, elle introduit la possibilité de transaction en matière de dommage à l'environnement, avec la possibilité pour le procureur d'imposer différentes obligations, telles qu'une amende d'intérêt public proportionnelle aux avantages tirés des manquements constatés, limitée à 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel sur les trois dernières années, ou l'ordre de réparation des dommages causés par l'infraction aux particuliers et/ou à l'environnement²¹⁵. Un autre point de rapprochement avec le TAC est la

²⁰⁶ A. POMADE, *op. cit.*

²⁰⁷ A. POMADE, *Ibid.*

²⁰⁸ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1). *JORF* n°0287 du 10 décembre 2016.

²⁰⁹ Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (1). *JORF* n°0312 du 26 décembre 2020.

²¹⁰ S. BECUE, M. PITTI-FERRANDI. Bilan de deux ans de CJIPE : une réponse pénale négociée insuffisamment dissuasive en l'état. *Droit de l'environnement*. 2024.

²¹¹ Article 41-1 du Code de procédure pénale.

²¹² S. BECUE, M. PITTI-FERRANDI, *op. cit.* ; J. LEBORNE. La convention judiciaire d'intérêt public environnementale conclue par anticipation – Tribunal judiciaire de Lisieux 3 juillet 2023. *AJ pénal*. 2023, p. 505-507. ; M. GALLI. Une justice pénale propre aux personnes morales. Réflexions sur la convention judiciaire d'intérêt public. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*. 2018, p. 359-385.

²¹³ M. GALLI, *op. cit.*

²¹⁴ M. GALLI, *Ibid.*

²¹⁵ Article 41-1-3 du Code de procédure pénale.

création d'un programme de mise en conformité destiné à régulariser la situation de la personne morale vis-à-vis de la loi ou des règlements²¹⁶. Ce programme est soumis au contrôle des autorités administratives compétentes en matière d'environnement²¹⁷. Bien que son application soit limitée aux personnes morales qui ont commis des délits environnementaux définis par le Code de l'environnement²¹⁸, la convention judiciaire d'intérêt public en matière environnementale met en lumière une approche fondée sur des solutions négociées. De plus, nous observons également que cet outil de résolution alternative vise à répondre plus rapidement aux attentes en matière environnementale²¹⁹. Cependant, comme cela a été mis en avant par certains auteurs, l'absence de la participation du public dans les discussions ainsi que de l'autorité compétente locale, tel que le maire, semble malencontreux²²⁰ et ne pas permettre à cet outil de s'accorder avec les besoins exprimés précédemment en termes de gouvernance. L'inclusion des différentes parties prenantes reste donc un grand différenciateur du TAC pour répondre aux besoins identifiés dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées²²¹.

Ainsi, bien qu'*a priori* la notion du TAC puisse sembler éloignée de la réalité française, l'idée d'une adaptation de cet outil ne nous semble pas impossible. Cependant, cette adaptation nécessitera une prise en compte de la nature *sui generis* du TAC (§1), ainsi qu'un examen approfondi de son application en droit de l'environnement à travers la gouvernance négociée (§2).

§ 1 LA NATURE *SUI GENERIS* DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE

383. Annonce du plan. Le droit français est caractérisé par la *summa divisio*, emportant une dichotomie fondamentale²²². Cependant, cette perspective se heurte à des instruments et

²¹⁶ Article 41-1-3 du Code de procédure pénale.

²¹⁷ Article 41-1-3 du Code de procédure pénale.

²¹⁸ Monsieur J. LEBORNE souligne que la convention judiciaire d'intérêt public environnementale peut être conclue sans que la personne morale reconnaisse les faits qui lui sont reprochés, de façon qu'elle n'engendre pas une déclaration de culpabilité. J. LEBORNE. La convention judiciaire d'intérêt public environnementale conclue par anticipation – Tribunal judiciaire de Lisieux 3 juillet 2023. *AJ pénal.* 2023.p. 505-507

²¹⁹ S. BECUE, M. PITTI-FERRANDI, *op. cit.*

²²⁰ Messieurs S. BECUE et M. PITTI-FERRANDI mettent en lumière que l'absence de participation des parties civiles, spécialement celle des associations de protection de l'environnement ont un impact négatif sur la reconnaissance des préjudices écologiques, ce qui se répercute dans le manque de programmes de mise en conformité, ou même de prévision de mesures de réparation du préjudice écologique. S. BECUE, M. PITTI-FERRANDI, *op. cit.* ; J. LEBORNE, *op. cit.* ; M. GALLI, *op. cit.*

²²¹ Finalement, face aux limites de la CJIPE, puisqu'elle n'intègre pas le public, qu'elle se limite aux personnes morales ainsi qu'il s'agit d'un outil de droit privé, la CJIPE ne répond pas aux lacunes signalées dans la première de cette étude. Ainsi nous l'excluons de notre analyse

²²² T. LAKSSIMI. La *summa divisio* des droits réels et des droits personnels. Paris : Dalloz, 2016. ; B. BONNET, P. DEUMIER. De l'intérêt de la *summa divisio* droit public-droit privé ?. Paris : Dalloz, 2010.

des outils juridiques qui échappent à cette structuration, en étant singuliers, originaux, et échappant à une classification stricte²²³. Comme le souligne Madame N. ARADA, la désignation d'une situation *sui generis* invite le juriste à préalablement considérer l'opportunité des qualifications acceptables et connues²²⁴. Dans cette optique, nous examinons si et dans quelle mesure le TAC pourrait être introduit en droit français. Nous constaterons que, bien que sa nature juridique, à l'interface entre le droit public et le droit privé, soit innovante, cela ne rend pas son adaptation impossible en l'état²²⁵. Toutefois, il serait envisageable de laisser au législateur le choix de rattacher cet outil à l'une ou l'autre branche du droit (I). En outre, nous explorerons les possibles formes de conclusion du TAC en cas de dommage ou de menace de dommage à l'environnement, notamment dans le cas de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (II). Malgré l'absence d'une catégorisation préexistante, notre analyse mettra en lumière les aspects juridiques de cet instrument, soulignant sa possible adaptation au contexte du droit de l'environnement en France.

I – Un instrument à l'interface entre droit public et droit privé

384. La *summa divisio* et le terme d'ajustement de conduite. Le Professeur J. VAN MEERBEECK souligne la portée doctrinale et disciplinaire du Digeste dans la séparation entre le droit public et le droit privé en droit romain²²⁶. Il remet en question l'idée fondatrice de cette séparation, évoquée dans un célèbre passage du texte romain²²⁷, en soulignant que cette distinction n'était pas clairement mise en pratique à l'époque²²⁸. Il précise que bien que les notions de public et privé existaient, seule l'opposition entre l'utilité publique (*utilitas publica*) et les intérêts privés (*privata commoda*) était mobilisée, sans bénéficier de développements théoriques substantiels²²⁹. L'usage de cette séparation semble s'être estompé pendant le Moyen Âge²³⁰, mais a été progressivement réintroduit par des juristes, notamment

²²³ N. ARADA. *Le sui generis : un paradoxe pour la représentation du droit ?*. In : M. NICOD. *Les affres de la qualification juridique*. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2015, p. 143-160.

²²⁴ N. ARADA, *Ibid.*

²²⁵ D'ailleurs la Professeure A. VAN LANG souligne que la nature des contrats environnementaux varie entre public et privé selon les parties qui l'intègrent. A. VAN LANG. *Droit de l'environnement*. 5. Paris : Presses Universitaires de France/ Humensis, 2021.

²²⁶ J. VAN MEERBEECK. *Droit public et droit privé : ni summa ni divisio ?*. In : J. VAN MEERBEECK, P.-O. DE BROUX, T. LEONARD, B. LOMBAERT. *La distinction entre droit public et droit privé. Pertinence, influences croisées et questions transversales*. Limal : Anthémis. 2019, p. 9-57.

²²⁷ « Le droit public est ce qui concerne le statut de l'État romain, le droit privé les intérêts de chacun. Il y a en effet des choses utiles à l'État et d'autres utiles aux particuliers. Le droit public consiste dans les choses sacrées, les prêtres et les magistrats. Le droit privé se divise en trois parties : il est en effet constitué des préceptes du droit naturel, du droit des gens et du droit civil ». Digeste (§ 2) *apud*. J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*

²²⁸ J. VAN MEERBEECK, *Ibid.*

²²⁹ J. VAN MEERBEECK, *Ibid.*, p. 11.

²³⁰ T. LAKSSIMI, *op. cit.*

depuis la Renaissance²³¹, qui l'ont interprété selon leurs lectures²³². Le Professeur L.-A. BARRIERE souligne que la Révolution française a renforcé l'acceptation de la *summa divisio*²³³, supprimant les corps intermédiaires pour ne permettre que l'existence de l'État et des individus²³⁴. Par la suite, des penseurs comme E. KANT ont précisé la séparation entre public et privé. Selon le philosophe allemand, la division principale de l'ordre juridique n'était pas entre le droit naturel et le droit social, mais entre le droit naturel (droit privé) et le droit civil (droit public)²³⁵. La consécration de la *summa divisio* en droit français a été marquée par l'adoption du Code civil de Napoléon et l'arrêté du 23 juillet 1896, qui a agrégé les facultés de droit en quatre sections distinctes, dont le droit privé et criminel, le droit public, l'histoire du droit et les sciences économiques²³⁶.

Bien que l'objectif de ce travail ne remette pas en question la notion de *summa divisio*, les particularités du TAC ne permettent pas a priori son adaptation à cette séparation classique²³⁷. En raison de son caractère *sui generis*, cet instrument présente des implications tant en droit public (A) qu'en droit privé (B), justifiant sa catégorisation originale en tant qu'instrument de nature particulière.

²³¹ J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*

²³² Monsieur Q. LANDENNE met en avant l'analyse d'E. KANT selon laquelle la manifestation de la volonté joue un rôle central dans la distinction entre droit privé et droit public. Il souligne que, pour Kant, ces deux branches du droit structurent la différence fondamentale dans la manière dont la liberté peut se manifester. Le droit privé encadre la liberté en tant que pluralité des volontés individuelles, tandis que le droit public assume la liberté en tant que totalité des volontés unifiées au sein d'un État souverain. (Q. LANDENNE. Les fonctions systématiques de la *summa divisio* dans la philosophie du droit de Kant. In : A. BAILLEUX, D. BERNARD, J. VAN MEERBEECK. *Distinction (droit) public / (droit) privé : Brouillages, innovations et influences croisées*. Bruxelles : Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles. 2022, p. 391.). En outre, le Professeur J. VAN MEERBEECK aborde l'influence de la subjectivation du droit sur le domaine du droit public, en se concentrant particulièrement sur les idées d'H. DONEAU. Selon le Professeur, H. DONEAU cherchait à systématiser les lois romaines en partant du principe que chaque individu détient des droits qui lui sont propres, concernant non seulement les personnes privées, mais également les entités morales telles que l'État ou la Cité. Il identifie divers types de droits, notamment les droits personnels des particuliers (vie, liberté, honneur, propriété), les droits personnels de l'État et des entités publiques (pouvoir de faire la guerre, contrôle des mariages et de la procréation), ainsi que les droits sur des biens externes (comme le fisc). De plus, le Professeur J. VAN MEERBEECK souligne que pour H. DONEAU, la distinction entre droit public et droit privé repose moins sur la finalité de la règle que sur la nature des personnes liées au droit subjectif : le droit est public s'il concerne l'État, et privé s'il concerne un particulier. (J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*).

²³³ L.-A. BARRIERE. Une approche historique de la *summa divisio* droit public-droit privé. In : B. BONNET, P. DEUMIER. *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*. Paris : Dalloz. 2010, p. 7-30.

²³⁴ J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*

²³⁵ E. KANT, *Métaphysique des mœurs*. Doctrine du droit. Paris : Vrin, 1993, p. 116.

²³⁶ J. VAN MEERBEECK, *op. cit.*, p. 23.

²³⁷ D'ailleurs, certains juristes posent la question si le droit de l'environnement devrait lui-même être soumis à cette dichotomie. Voir notamment : A. VAN LANG. La doctrine environnementaliste doit-elle inévitablement s'inscrire dans la *summa divisio* ? *Revue juridique de l'environnement*, 2016, p. 60-71. ; M. MEKKI, E. NAIM-GESBERT. Droit public et droit privé de l'environnement. Paris : L.G.D.J., 2016.

A – Les implications du terme d’ajustement de conduite en droit public français

385. Le terme d’ajustement de conduite en droit administratif. Quatre points centraux émergent quant aux implications du TAC en droit administratif lors d'une éventuelle adaptation en droit français. Premièrement, la nature *sui generis* du TAC, comme discuté dans la doctrine brésilienne²³⁸, soulève des interrogations quant à son régime juridique. Adoptant le courant doctrinal qui le considère comme un instrument de nature mixte ou hybride²³⁹, nous constatons qu'il englobe nécessairement d'une part, l'administration publique, et d'autre part, qu'il doit garantir la suprématie des droits transindividuels, donc l'intérêt général. C'est pourquoi nous l'associons au régime de droit public²⁴⁰. Cette attribution se justifie également par son objectif intrinsèque d'éliminer le caractère illicite des comportements des transgresseurs potentiels²⁴¹, le caractérisant ainsi comme un outil intrinsèquement lié aux rapports entre les entités publiques et les particuliers. En ce qui concerne les questions environnementales, bien que l'on insiste de plus en plus sur la privatisation du droit de l'environnement²⁴², celui-ci demeure une branche du droit public²⁴³. Ainsi, il apparaît plus cohérent d'ancrer le TAC dans le régime de droit public, à l'instar de ce qui se pratique au Brésil²⁴⁴.

Deuxièmement, la reconnaissance des autorités habilitées pour conclure le TAC. Deux procédures existantes en France peuvent servir d'inspiration. En premier lieu, l'action de groupe, inscrite dans le Code de justice administrative²⁴⁵, se présente comme une piste envisageable. Cette procédure, orientée principalement vers les dommages causés par l'administration publique, cible les intérêts d'un groupe d'individus placés dans une situation similaire, subissant un préjudice causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public²⁴⁶. Bien que l'idée principale

²³⁸ P. C. P. CARNEIRO. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. 1992. ; D. R. FINK, *op. cit.* ; G. A. RODRIGUES, *op. cit.* ; F. R. V. AKAOU, *op. cit.* ; R. F. SANTOS, *op. cit.* ; H. N. MAZZILLI, *op. cit.* ; J. M. TESHEINER, S. PEZZI. Inquérito civil e compromisso de ajustamento de conduta. *Revista de Direito Administrativo*, 2013, p. 67-94.

²³⁹ G.A. RODRIGUES, *op. cit.*

²⁴⁰ Cf. tableau 1.

²⁴¹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

²⁴² Y. JEGOZO. L'évolution des instruments du droit de l'environnement. *Pouvoirs : Revue d'Etudes Constitutionnelles et Politiques*, 2008, 23–33.

²⁴³ . VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.* ; M. PRIEUR. Droit de l'environnement durable, Bruylant, 2023.

²⁴⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

²⁴⁵ Plus précisément dans les articles L77-10-1 à L77-10-25 du Code de justice administrative.

²⁴⁶ Article L77-10-3 du Code de justice administrative.

de l'action de groupe puisse se rapprocher de l'action civile publique brésilienne – à l'origine du TAC – deux points semblent rendre difficile l'adaptation du TAC directement à travers ce type d'action. D'un côté, l'action de groupe ne vise que les dommages engendrés par action ou inaction de l'administration publique²⁴⁷. D'autre côté, tel que prévu dans l'article L77-10-4 du Code de justice administrative, « *seules les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer l'action* ». Cette liste exhaustive nous semble limitée par rapport à l'ampleur de thématiques qui peuvent être discutées au sein d'un terme d'ajustement de conduite. De plus, lorsqu'il s'agit d'une action pour questionner l'action de l'administration, elle semble prendre le sens inverse de l'adéquation de conduite de l'individu pour éviter un dommage. Ainsi, bien que l'action de groupe soit limitée en matière des personnes autorisées à défendre les droits sociaux face à une inéquation de l'action de l'administration publique, la reconnaissance des droits à un large groupe d'individus et la possibilité de poursuite de l'action de mode collectif sont des premières pistes pour l'adaptation du terme d'ajustement de conduite en France.

Cependant, l'action en réparation du préjudice écologique offre une piste substantielle pour définir la liste des autorités compétentes en matière de TAC, lorsqu'il découle du régime de droit public. L'article 1248 du Code civil énumère les entités habilitées à ouvrir une action en réparation du préjudice écologique, comprenant toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telles que l'État, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans. Des points méritent notre attention, notamment la possibilité d'une action déposée par toute personne, ouvrant ainsi la voie à l'interprétation d'une proposition d'action par une personne physique ou par le public au sens large. Par ailleurs, la liste d'acteurs proposée dans cet article semble trouver des équivalences avec les acteurs prévus par la Loi brésilienne 7.347/85, mettant en avant l'État et les organes de protection de l'environnement. Ainsi, nous pouvons envisager une équivalence entre la figure de l'État, tel que proposé dans le cas de l'action en réparation du préjudice écologique, et la figure du ministère public, en tant que garant de la défense des droits transindividuels. Enfin, l'adoption d'une liste d'acteurs inspirée de l'article 1248 du Code civil, combinée à la reconnaissance des droits collectifs et à la possibilité de poursuivre une action en groupe,

²⁴⁷ Article L77-10-3 du Code de justice administrative.

pourrait contribuer au début du processus de sélection des autorités compétentes pour élaborer le TAC en France.

Troisièmement, les conséquences de la conclusion d'un TAC vis-à-vis d'un dommage ultérieur nécessitent une réflexion approfondie. Conformément à la tendance dominante au Brésil, où la sécurité juridique est un enjeu, la conclusion d'un TAC semble entraver le dépôt ultérieur d'une action civile publique fondée sur les mêmes faits que ceux couverts par ledit accord²⁴⁸. Cette mesure vise à promouvoir une double approche dans l'utilisation du TAC. D'une part, en encourageant son utilisation en amont du dommage, dans une perspective préventive. D'autre part, assure à la personne physique ou morale qui a commis, commet, ou menace de commettre un dommage touchant aux droits transindividuels, dans notre cas, des dommages à l'environnement marin, qu'elle ne sera pas tenue doublement responsable des mêmes faits. Il est important de souligner que même si des actions en responsabilité civile ou pénale peuvent être engagées si les faits générateurs ne sont pas couverts par l'accord extrajudiciaire, le non-respect des clauses signées au sein du TAC donne la possibilité de recourir à la justice pour en assurer le respect. Cette disposition met en lumière l'importance de respecter les engagements pris, renforçant ainsi l'efficacité du mécanisme dans le contexte juridique français.

Enfin, le développement d'une coordination entre l'ordre judiciaire et administratif est essentiel. Bien que le dualisme juridictionnel soit ancré en France, la nature du TAC nécessite une nouvelle dynamique. Une participation préalable d'autres organismes co-légitimés²⁴⁹ avant la formulation de l'accord pourrait améliorer sa qualité et réduire les conflits ultérieurs, évitant ainsi une superposition des fonctions entre les sphères civile et administrative.

B – Les implications du terme d'ajustement de conduite en droit privé français

386. Le terme d'ajustement de conduite en droit civil. Le TAC présente des implications spécifiques en droit civil, principalement en raison de sa nature hybride. Lors de la négociation des clauses de l'accord, qu'elle soit réalisée de manière bilatérale ou multilatérale, des conséquences sont engendrées notamment en matière contractuelle. Tout d'abord, la conclusion du TAC implique la reconnaissance de la responsabilité civile du transgresseur ou

²⁴⁸ G.A. RODRIGUES, *op. cit.*

²⁴⁹ Nous allons explorer plus en profondeur les pistes concernant les organismes évoqués dans le prochain chapitre.

du potentiel transgresseur concernant les faits à l'origine de l'accord. Lorsque l'auteur des faits s'engage à ajuster son comportement conformément aux termes négociés, le TAC donne généralement lieu à des obligations de faire ou de ne pas faire²⁵⁰. Ces obligations peuvent être comprises dans le sens des articles 1103 et 1104 du Code civil, c'est-à-dire qu'elles sont légalement formées et doivent être exécutées de bonne foi. Par conséquent, en tant qu'instrument juridique qui, en cas de non-respect des clauses négociées, a force de titre exécutoire en matière civile, le terme doit prévoir une créance liquide et exigible²⁵¹ pour être soumis à la procédure classique d'exécution civile²⁵². D'ailleurs, nous pourrions envisager également l'adaptation de la rédaction de l'article L111-3, 7° du Code de procédure civile d'exécution pour inclure le TAC comme titre exécutoire. Cette proposition se justifie par l'approche théorique similaire au titre exécutoire résultant d'une transaction ou des actes constatant un « *accord issu d'une médiation, d'une conciliation ou d'une procédure participative, lorsqu'ils sont contresignés par les avocats de chacune des parties et revêtus de la formule exécutoire par le greffe de la juridiction compétente* »²⁵³. Bien que le TAC ne soit pas le fruit d'un processus de médiation ou de conciliation au sens strict, il constitue une forme de résolution extrajudiciaire de conflits validée par l'administration en tant que partie lors de sa conclusion. Ainsi, son introduction à travers cet article pourrait légitimement faire valoir son originalité sans rompre avec l'ordre juridique en vigueur.

En ce qui concerne la possibilité de recourir à la procédure d'exécution en cas de non-respect de l'adéquation du comportement, la position de la Professeure G. A. RODRIGUES semble également justifiée dans le contexte de l'adaptation du TAC en droit français. Selon la Professeure, lorsque le non-respect du TAC a causé un dommage à un individu, et que les faits générateurs du dommage sont liés à l'origine du TAC, il n'y aurait aucune raison de déposer une assignation ou une requête pour faire reconnaître la responsabilité déjà admise par l'auteur des faits lors de la conclusion du TAC²⁵⁴. Par conséquent, l'individu lésé, ainsi que l'administration publique par l'intermédiaire de son représentant, serait légitime pour donner suite à l'exécution du titre²⁵⁵. Enfin, tout comme pour les contrats prévus dans le Code civil²⁵⁶,

²⁵⁰ A. POMADE, *op. cit.*

²⁵¹ Dans le sens de l'article L111-2 du Code des procédures civiles d'exécution

²⁵² Article L111-1 et suivants du Code des procédures civiles d'exécution.

²⁵³ Article L111-3, 7° du Code des procédures civiles d'exécution.

²⁵⁴ G.A. RODRIGUES, *op. cit.*

²⁵⁵ G.A. RODRIGUES, *Ibid.*

²⁵⁶ Plus précisément dans les articles 1101 à 1231-7 du Code civil.

le TAC qui a été intégralement respecté, et donc a été achevé à terme, ne peut plus être remis en question.

387. Le terme d'ajustement de conduite en droit pénal. Les implications du TAC sont potentiellement parmi les plus complexes à anticiper, comme nous l'avons observé dans le contexte juridique brésilien, où deux interprétations sont possibles. D'un côté, nous avons le courant fondé sur le principe de l'intervention minimale du droit pénal, selon lequel une action pénale ne devrait être engagée que dans des circonstances absolument nécessaires²⁵⁷. En conséquence, lors de la conclusion d'un TAC, qui peut inclure la prévision de sanctions en cas de non-conformité ou de non-respect des clauses, l'utilisation de cet instrument juridique pourrait être considérée comme une absence d'éléments matériels constitutifs de l'action pénale²⁵⁸, comme dans le cas des conventions judiciaires d'intérêt public en matière environnementale²⁵⁹, puisque le comportement aurait été ou sera ajusté conformément aux clauses du TAC²⁶⁰. Certains juristes vont jusqu'à soutenir que la conclusion d'un TAC au Brésil pourrait équivaloir à une extinction de la responsabilité pénale, voire constituer une circonstance d'exclusion de l'illicéité au-delà du cadre légal²⁶¹. Cette interprétation pourrait également être envisagée en France, selon l'analyse de spécialistes en droit pénal, qui considèrent que le TAC pourrait prévoir la suspension de la sanction jusqu'à la mise en conformité totale du comportement, voire la suppression de la responsabilité pénale dans l'intérêt général comme préconisé par certains juristes brésiliens²⁶². Cependant, dans le cas où la conformité n'est pas atteinte, l'action pénale pourrait être poursuivie²⁶³, comme dans le cas des conventions judiciaires d'intérêt public en matière environnementale, qui prévoit également la possibilité de reprise de l'action pénale en cas de non-respect de la transaction²⁶⁴. Toutefois, cette interprétation nécessiterait soit une révision législative de l'article 133-1 du Code de procédure pénale, qui énumère les quatre causes d'extinction de la peine²⁶⁵, soit

²⁵⁷ F. DÜNKEL. Le principe d'intervention minimum. *Les Cahiers Dynamiques*, 2009, p. 40-42.

²⁵⁸ B. BOULOC. *Droit pénal général*. Paris : Dalloz, 2023.

²⁵⁹ Article 41-1-3 du Code de procédure pénale.

²⁶⁰ E. MILARÉ. O compromisso de ajustamento de conduta [...], *op. cit.*

²⁶¹ E. MILARÉ. O compromisso de ajustamento de conduta [...], *Ibid.*

²⁶² R. F. SANTOS, *op. cit.*

²⁶³ E. MILARÉ. O compromisso de ajustamento de conduta [...], *op. cit.*

²⁶⁴ Article 41-1-2 du Code de procédure pénale.

²⁶⁵ Selon l'article 133-1 du Code de procédure pénale sont causes d'extinction de la peine : la prescription, la grâce, l'amnistie et la réhabilitation.

l'inclusion de la suspension de la peine par le TAC dans la liste prévue par ledit Code²⁶⁶, ce qui représente une grande révision législative, pouvant difficilement être mise en oeuvre.

Ainsi d'autre part, une autre école doctrinale affirme l'indépendance de la responsabilité pénale par rapport aux décisions civiles et administratives, de sorte que la conclusion d'un TAC n'aurait aucun impact sur la poursuite de l'action pénale²⁶⁷, si elle est jugée nécessaire²⁶⁸. Cette interprétation semble réduire l'intérêt du TAC, car elle pourrait aboutir à une double punition, en plus de compromettre l'objectif principal de résolution extrajudiciaire des conflits et de promotion de la négociation, qui sont les principaux avantages de cet instrument, évitant ainsi le recours systématique aux tribunaux.

Ainsi, l'analyse des diverses interprétations relatives aux implications du TAC souligne les défis et les enjeux complexes auxquels l'adaptation de cet outil au système juridique français pourrait être confrontée. Face à l'éventualité de l'extinction de la responsabilité pénale et à l'indépendance vis-à-vis des décisions civiles et administratives, ainsi qu'à la reconnaissance des autorités compétentes pour conclure le TAC, il devient essentiel d'anticiper les pratiques potentielles et les évolutions législatives afin d'assurer une adaptation cohérente et efficace de cet instrument dans le droit français. Toutefois, bien que la nature hybride du TAC ne semble pas poser de problème majeur, une distinction entre droit public et droit privé pourrait s'avérer importante pour une lecture claire. *A priori*, le TAC semble davantage s'inscrire dans le domaine du droit public, en raison notamment de la participation obligatoire de l'État aux négociations et de l'ancrage du droit de l'environnement dans le droit public. Cependant, son originalité réside également dans la possibilité de créer un titre exécutoire extrajudiciaire en cas de non-respect des termes du TAC. Ainsi, dans une optique facilitatrice, il serait opportun de laisser au législateur le choix d'assimiler cet outil juridique au droit public ou au droit privé s'il souhaite assurer la *summa divisio* dans le droit national.

²⁶⁶ Articles 720-1 à 720-1-1 du Code de procédure pénale.

²⁶⁷ Voir : U. CASSANI. Le droit pénal : esclave ou maître du droit civil ? : autonomie du droit pénal et unité de l'ordre juridique : une liberté sous surveillance. In: La Semaine judiciaire. II, *Doctrine*, 2000, vol. 122, n° 8, p. 287–303.

²⁶⁸ F. R. V. AKAOUI, *op. cit.* Voir notamment les commentaires de Monsieur R. F. SANTOS sur le thème (R. F. SANTOS, *op. cit.*).

II – Les possibilités de conclusion du terme d’ajustement de conduite en cas de dommage ou de menace de dommage environnemental

388. L’adaptation du terme d’ajustement de conduite en droit de l’environnement français. Nous avons examiné jusqu'à présent les conditions générales et les possibles impacts de l'adaptation du TAC en droit français. Si d'une part, cet outil peut être mobilisé dans le cas de transgressions ou de potentielles transgressions aux droits collectifs diffus, également appelés droits transindividuels en droit brésilien, nous nous intéresserons maintenant plus précisément à son adoption potentielle pour résoudre des conflits en droit de l'environnement liés à la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Tout d'abord, il convient de noter que le droit à l'environnement est également reconnu en France en tant que droit transindividuel²⁶⁹. Bien que l'article premier de la Charte de l'environnement de 2004 préconise une vision anthropocentrique de l'environnement en l'associant à la santé humaine²⁷⁰, son caractère constitutionnel²⁷¹ permet d'établir un parallèle avec le droit à un environnement équilibré au Brésil et donc, avec l'adaptation du TAC dans le domaine de l'environnement. Dans ce contexte, nous analyserons d'un côté les perspectives offertes par la notion de préjudice écologique pur pour la conclusion du TAC en droit de l'environnement (A). D'un autre côté, nous examinerons comment le TAC pourrait être mobilisé dans le cas du non-respect des normes environnementales, notamment dans le domaine de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (B).

A - Les possibles contributions de la reconnaissance du préjudice écologique pur à la conclusion du terme d’ajustement de conduite en droit français

389. Le dommage environnemental en droit français. Dans un premier temps, nous constatons que la doctrine semble largement utiliser les termes « dommage écologique »²⁷², « dommage à l’environnement »²⁷³ et « préjudice écologique »²⁷⁴ de manière interchangeable.

²⁶⁹ C. PERRUSO. L'affirmation d'un droit à un environnement propre, sain et durable universel. *La Revue des droits de l'homme*, 2021.

²⁷⁰ *In situ* : « Article 1er. Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement. *JORF* n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

²⁷¹ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁷² G. J. MARTIN. Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique « pur ». *In : Droit et l'environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*. Marseille : PUAM, 1995, p. 115. ; A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁷³ M. PRIEUR. Droit de l'environnement, Paris : Dalloz, 2023.

²⁷⁴ M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, D. GUIHAL. Préjudice écologique, *Revue juridique de l'environnement*. 2013, p. 457-480. ; B. HOPQUIN. Préjudice écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2015, p. 600-

D'ailleurs, ce dernier semble avoir été consacré comme la traduction du dommage causé aux éléments naturels de l'environnement par les actions humaines²⁷⁵. Nonobstant, Monsieur F.-P. BENOIT souligne que le dommage est un fait, désignant toute atteinte à l'intégrité d'une chose, d'une personne, d'une activité ou d'une situation, avec un caractère purement objectif. En revanche, le préjudice englobe les conséquences découlant du dommage pour la victime²⁷⁶. Monsieur P.-A. DEETJEN résume ainsi que le dommage relève du domaine des faits tandis que le préjudice relève du domaine du droit²⁷⁷. Ainsi, selon l'auteur, le préjudice engendre une analyse sur la lésion d'un intérêt mais surtout, sur la réparation à cette lésion à travers une appréciation du juge sur la situation actuelle et celle qui aurait existé sans le dommage²⁷⁸.

Malgré cette distinction, le terme « dommage écologique » ou « dommage environnemental » reste reconnu comme englobant deux types différents de dommages : ceux causés aux personnes ou aux biens à partir du milieu naturel et ceux subis par le milieu naturel lui-même²⁷⁹. Le premier type a son origine associée à la théorie des troubles de voisinage, concernant les préjudices subis par les personnes tels que les atteintes à la santé ou les dommages économiques causés par le milieu naturel²⁸⁰, comme la pollution des nappes phréatiques. Dans ce contexte, la réparation est *a priori* simple lorsque les caractères personnels, directs et certains du dommage peuvent être établis, comme le souligne la Professeure A VANG. LANG²⁸¹. Il s'agit donc d'un dommage individuel ou d'un groupe d'individus identifiables à partir d'un élément naturel, où l'environnement et les écosystèmes ne sont pas directement affectés, mais servent de vecteur pour les dommages. Toutefois, il est important de noter qu'au fil des années, la notion de dommage environnemental a souvent négligé les atteintes portées au milieu naturel, incluant des biens communs tels que l'eau, l'air, la flore et la faune sauvage²⁸². Selon Monsieur P.-A. DEETJEN, cette absence de prise en compte des dommages subis par le milieu naturel était attribuée à l'absence présumée de victime directe et à la difficulté d'évaluation monétaire du dommage²⁸³. Dans le même ordre

602. ; J. BETAÏLLE. Le préjudice écologique à l'épreuve de l'« affaire du siècle » : un succès théorique mais des difficultés pratiques. *Actualité juridique. Droit Administratif*. 2021, p. 2228-2234.

²⁷⁵ P.-A. DEETJEN. La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2009, p. 39-50.

²⁷⁶ F.-P. BENOIT. Essai sur les conditions de responsabilité en droit public et droit privé (problèmes de causalité et d'imputabilité). JCP, 1957, p. 1351.

²⁷⁷ P.-A. DEETJEN, *op. cit.*

²⁷⁸ P.-A. DEETJEN, *Ibid.*

²⁷⁹ M. PRIEUR, *op. cit.*

²⁸⁰ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁸¹ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *Ibid.*

²⁸² A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *Ibid.*

²⁸³ P.-A. DEETJEN, *op. cit.*

d'idées, la Professeure A. VAN LANG souligne la rareté de la certitude, du caractère direct et personnel du dommage écologique subi par le milieu naturel²⁸⁴. Après de nombreuses années de débats, le préjudice écologique dit « pur » a finalement été reconnu par la jurisprudence²⁸⁵, puis intégré dans le droit positif²⁸⁶.

390. Le préjudice écologique pur. Le terme de préjudice écologique pur a été introduit dans l'ordre juridique français en 2012, suite à une décision rendue par la chambre criminelle de la Cour de Cassation dans l'affaire Erika²⁸⁷. Cette décision marqua la première reconnaissance explicite du préjudice écologique pur en France. Par ce terme, la Cour entend « *le préjudice écologique résultant d'une atteinte aux actifs environnementaux non marchands, réparable par équivalent monétaire ; que ce préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »²⁸⁸. En d'autres termes, cette décision a établi que les dommages causés à l'environnement lui-même peuvent être réparés même en l'absence de préjudice économique direct pour les parties concernées, reconnaissant ainsi les intérêts collectifs de la société en matière de protection de l'environnement²⁸⁹. En outre, cette décision a innové en attribuant une valeur monétaire à l'environnement²⁹⁰. À la suite de cette décision, la Professeure M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE et Madame D. GUIHAL ont mis en lumière que bien que la reconnaissance du préjudice écologique par la Cour n'aborde pas directement les débats doctrinaux sur ses fondements justificatifs, elle permet néanmoins un réexamen conceptuel de la notion de dommage environnemental²⁹¹. Les autrices soulèvent à l'époque que plusieurs pistes étaient envisagées pour répondre à cette exigence. Premièrement, l'environnement peut être considéré comme un sujet de droit à part entière, ouvrant ainsi la voie à une vision où il est protégé en tant qu'entité distincte, voire couverte par la notion d'autrui²⁹². Une seconde approche consiste à élargir la notion d'autrui pour inclure les intérêts collectifs vitaux de l'humanité, ce qui implique un changement de perspective vers une vision

²⁸⁴ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁸⁵ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, 10-82.938, Publié au bulletin.

²⁸⁶ Article 1247 du Code Civil.

²⁸⁷ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, 10-82.938, Publié au bulletin.

²⁸⁸ Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 25 septembre 2012, 10-82.938, Publié au bulletin.

²⁸⁹ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁹⁰ B. HOPQUIN. Préjudice écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2015, p. 600-602.

²⁹¹ M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, D. GUIHAL. Préjudice écologique, *Revue juridique de l'environnement*. 2013, p. 457-480.

²⁹² M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, D. GUIHAL, *op. cit.*

plus collective et transgénérationnelle²⁹³. Dans cette optique, l'environnement devient le patrimoine commun de l'humanité ou un objet de droit d'usage collectif, limitant ainsi les droits individuels pour garantir sa préservation. Une troisième proposition, non centrée sur l'homme, envisage de défendre l'environnement en tant que tel, indépendamment de sa qualification juridique traditionnelle, et plaide pour la réparation des atteintes qui lui sont portées²⁹⁴.

A la suite de cette décision, une première proposition de loi a été adoptée par le Sénat en 2013, visant l'inclusion de trois nouveaux articles dans le Code civil²⁹⁵. Dans cette première version, la proposition de loi, le préjudice écologique était défini comme « *indépendamment des préjudices réparés suivant les modalités du droit commun, est réparable le préjudice écologique résultant d'une atteinte anormale aux éléments et aux fonctions des écosystèmes, ainsi qu'aux bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »²⁹⁶. Trois ans plus tard, la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016²⁹⁷ a finalement intégré cette proposition dans le Code civil, établissant que le préjudice écologique consiste « *en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »²⁹⁸. Cette loi a également instauré un régime de réparation du préjudice écologique, établissant la responsabilité de toute personne physique ou morale pour de tels préjudices, tout en reconnaissant le caractère collectif de l'environnement²⁹⁹. Cette reconnaissance semble constituer un premier pas vers une éventuelle adaptation du TAC en droit français, car elle reconnaît la valeur intrinsèque de l'environnement, justifiant ainsi sa protection indépendamment des préjudices subis par les êtres humains³⁰⁰.

Par ailleurs, d'autres aspects de ce régime méritent également notre attention. Tout d'abord, en ce qui concerne les dispositions de l'article 1248 du Code civil relatives au préjudice écologique, qui énumère les personnes qualifiées et ayant l'intérêt d'agir en cas d'action en réparation³⁰¹. Bien que la Professeure A. VAN. LANG souligne que le législateur

²⁹³ M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, D. GUIHAL, *Ibid.*

²⁹⁴ M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE, D. GUIHAL, *Ibid.*

²⁹⁵ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

²⁹⁶ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *Ibid.*

²⁹⁷ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (1). *JORF* n°0184 du 9 août 2016.

²⁹⁸ Article 1247 du Code civil.

²⁹⁹ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

³⁰⁰ I. W. SARLET, T. FENSTERSEIFER. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012.

³⁰¹ *In situ* : « Article 1248 l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à toute personne ayant qualité et intérêt à agir, telle que l'État, l'Office français de la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs

a cherché à rationaliser l'accès à la justice en réservant la capacité d'action à ceux qui peuvent mobiliser des capacités d'expertise³⁰², il convient de noter que cette liste d'acteurs habilités à agir se rapproche de celle autorisée à conclure un TAC au Brésil. Ensuite, conformément au régime de réparation du préjudice écologique établi dans le Code civil, la réparation doit être effectuée prioritairement en nature et ne peut être traduite en termes monétaires que dans les cas d'impossibilité ou d'insuffisance des mesures³⁰³. Comme souligne la Professeure A. VAN LANG, « le versement d'une somme d'argent, au demandeur ou à l'État, vise l'adoption de « mesures utiles » pour la restauration des ressources dégradées »³⁰⁴. Cette orientation converge avec les objectifs du TAC, où il est également possible de prévoir des « mesures utiles » pour arrêter ou restaurer les écosystèmes endommagés, et en cas d'impossibilité, les parties peuvent établir des mesures compensatoires. Enfin, le juge peut également prescrire des mesures dites « raisonnables » pour prévenir ou faire cesser le dommage³⁰⁵, une possibilité qui semble encore converger avec les objectifs du TAC.

Ainsi, bien que le régime de réparation du préjudice écologique pur pourrait a priori servir de fondement pour l'adaptation du TAC en droit de l'environnement français, certaines différences doivent être notées.

391. Les différences entre le terme d'ajustement de conduite et la réparation pour le préjudice écologique. Afin d'éviter toute confusion, examinons les différences fondamentales entre le TAC, tel que prévu dans le droit brésilien, et le régime de réparation du préjudice écologique établi dans le Code civil français. Tout d'abord, une distinction essentielle réside dans leur aspect temporel. Le TAC n'a pas pour objectif initial de compenser un préjudice causé aux humains par le biais de l'environnement, ni de compenser les cas de préjudice écologique pur. Son action prioritaire est axée sur la prévention des dommages environnementaux, visant à éviter leur survenue. Idéalement, il est recommandé que le TAC soit conclu avant que le dommage ne se produise³⁰⁶. En cas d'échéance, son objectif est de réparer les écosystèmes affectés et de procéder à une compensation environnementale par le biais de mesures d'atténuation ou compensatoires, selon une étude technique³⁰⁷. En revanche,

groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance, qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement ».

³⁰² A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *op. cit.*

³⁰³ Article 1249 du Code civil.

³⁰⁴ A. VAN LANG. Droit de l'environnement [...], *Ibid.*, p. 334.

³⁰⁵ Article 1252 du Code civil.

³⁰⁶ A. POMADE, *op. cit.*

³⁰⁷ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

la réparation du préjudice écologique intervient après la survenue du dommage, comme son nom l'indique. De plus, bien que le TAC puisse prévoir une forme de compensation, celle-ci n'est envisageable que si une étude technique révèle l'ampleur considérable du dommage, rendant impossible toute réparation partielle ou totale, et si cette même étude technique conclut à l'absence de moyens de réparation³⁰⁸. Une seconde différence significative réside dans le caractère extrajudiciaire du TAC par rapport au régime de réparation du préjudice écologique, qui requiert nécessairement une intervention du juge. En conclusion, la différence principale entre ces deux concepts réside dans leurs objectifs respectifs et dans le moment où ils sont mobilisés.

B – La mobilisation hypothétique du terme d’ajustement de conduite dans le cas du non-respect des normes environnementales

392. Propos liminaires. Dans l'optique de faciliter la compréhension de la mobilisation du TAC en droit français en cas de dommage ou de menace de dommage environnemental, nous entreprendrons une analyse prospective du droit. Cette approche nous permet de poser des hypothèses lors d'une mobilisation du TAC afin de compléter la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

393. La possibilité de la conclusion du terme d’ajustement de conduite lors de la gestion d’une aire marine protégée. Une hypothèse envisage l'adaptation du TAC pour remédier au non-respect des normes environnementales au sein d'une aire marine protégée. Lors de la création d'un parc national marin ou d'un parc naturel marin, le document de gestion de l'espace protégé doit être établi dans les années qui suivent. Toutefois, en cas de retard dans son élaboration, compromettant la bonne gestion de l'espace protégé et la nécessité d'ajuster les activités pratiquées dans ou autour du parc, l'utilisation d'un TAC pourrait être envisagée. Dans ce contexte, l'objectif du TAC serait d'harmoniser les actions des gestionnaires, soit en établissant un calendrier pour l'élaboration du document de gestion (charte de parc national, plan de gestion, etc.), soit en permettant son fonctionnement avant sa publication. De plus, le TAC pourrait prévoir l'adaptation des activités socio-économiques pour les rendre compatibles avec les objectifs de l'aire marine protégée. Un exemple concret est fourni par le TAC conclu en 2002 entre le gouvernement de l'État de Pernambuco, le ministère public fédéral et l'Union, par l'intermédiaire de l'Institut brésilien de l'environnement et des

³⁰⁸ A. POMADE, *op. cit.*

ressources naturelles renouvelables (IBAMA)³⁰⁹. Ce TAC a permis l'élaboration du plan de gestion d'une des aires marines protégées de Fernando de Noronha³¹⁰. En pratique, il a fonctionné comme un document de gestion en attendant l'élaboration du plan définitif. Pendant cette période, il a établi les principes et les règles qui ont régi, réglementé et clarifié les activités à développer dans l'aire marine protégée. Il a donc servi de guide institutionnel et communautaire, en définissant les procédures générales à suivre dans l'espace protégé et en indiquant les actions et les restrictions nécessaires à sa gestion³¹¹.

Dans cette hypothèse, le TAC vise à combler le vide réglementaire en attendant l'élaboration du document de gestion pour éviter toute activité dommageable pour les écosystèmes. Il pourrait également être envisagé d'adapter le TAC pour mettre en adéquation une activité nautique potentiellement nuisible pour les écosystèmes d'un site protégé, mais non contrainte par la loi directement. Par exemple, dans le cas des entreprises proposant des sorties en mer dans les aires marines protégées, en l'absence de réglementation spécifique sur l'activité mais sur la base d'indices forts soutenus par des études scientifiques, un TAC entre les autorités compétentes, du public et l'entreprise pourrait être proposé. Ce TAC pourrait notamment limiter le nombre de bateaux autorisés par jour ainsi que modifier le type de bateaux ou les matériaux utilisés, fonctionnant ainsi qu'une mesure préventive pour éviter tout dommage.

Nous pouvons observer que l'adaptation du TAC en droit de l'environnement offre des possibilités flexibles et efficaces pour répondre aux défis environnementaux. Cet outil extrajudiciaire peut être à la fois préventif et répressif, permettant d'ajuster les comportements avant qu'un dommage ne survienne ou de régulariser une situation après qu'un dommage écologique ait été constaté. Sa force réside dans sa capacité à favoriser le dialogue avec le public³¹², à désengorger les tribunaux en résolvant les conflits de manière plus amiable³¹³ et à offrir une flexibilité nécessaire pour s'adapter aux spécificités des différents cas environnementaux³¹⁴. En favorisant une approche collaborative entre les acteurs concernés, le

³⁰⁹ L'IBAMA est une autorité fédérale brésilienne dépendante du ministère de l'Environnement et du Changement climatique, il s'approche de l'OFB en France.

³¹⁰ Area de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, Rocas, São Pedro e São Paulo. Voir notamment l'Annexe 5, spécialement la carte d'aires marines protégées de Fernando de Noronha.

³¹¹ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A. LIMA. Análise do termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais : o caso de Fernando de Noronha. *Revista Gestão Pública*, 2010, p. 56–73.

³¹² A. POMADE, *op. cit.*

³¹³ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

³¹⁴ R. F. SANTOS, *op. cit.*

terme d'ajustement de conduite représente ainsi un instrument encourageant pour renforcer une gestion durable de l'environnement tout en respectant les objectifs de développement économique et social, incluant la plaisance.

§ 2 L'APPLICATION DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT A TRAVERS LA GOUVERNANCE NEGOCIEE

394. La traduction en droit de la gouvernance négociée par le terme d'ajustement de conduite. Si nous considérons d'une part la définition de la gouvernance négociée de P. Le GALES comme un « *mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes* »³¹⁵ et d'autre part, le TAC comme « *un accord juridique préventif ou punitif qui permet l'adaptation du comportement d'une personne physique ou morale qui a commis, commet ou menace de commettre un dommage touchant aux droits collectifs* »³¹⁶, il apparaît clairement que ces deux concepts sont fondés sur la possibilité de négociation. En effet, le TAC constitue un instrument de résolution extrajudiciaire des conflits, dans lequel les parties cherchent à parvenir à un accord mutuellement satisfaisant. De plus, ce document devient contraignant pour les parties, bénéficiant d'une force exécutoire en cas de non-respect des clauses. En outre, les deux approches encouragent la participation d'un large éventail d'acteurs, notamment le public. Enfin, nous pouvons constater que la conception du TAC reflète en droit la notion de gouvernance négociée, soulignant ainsi les corrélations entre ces deux concepts. Dans ce contexte, il semblerait possible de mobiliser la gouvernance négociée pour influencer sur l'application du TAC en droit de l'environnement relativement à la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Ainsi, nous examinerons d'abord les négociations préventives entre l'État, le public et le secteur privé (I), puis les négociations punitives (II) visant à conclure un terme d'ajustement de conduite mutuellement satisfaisant.

I – Les négociations préventives entre l'État, le public et le secteur privé

395. Annonce du plan. La mobilisation de la notion de gouvernance négociée comme mécanisme d'application du TAC en droit de l'environnement met en lumière deux points

³¹⁵ P. Le GALES. Gouvernance. In : L. BOUSSAGUET, S. JACQUOT, P. RAVINET. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences PO, 2019, p. 301.

³¹⁶ A. POMADE, *op. cit.*, p. 334.

centraux de cet instrument : la promotion de la coopération entre les secteurs public et privé (A) et la mise en avant de la participation du public dans les discussions (B).

A – La promotion de la coopération entre les différents acteurs dans la conclusion du terme d’ajustement de conduite

396. La coopération entre les acteurs lors de la conclusion d’un terme d’ajustement de conduite. L'un des principaux avantages du TAC réside dans son caractère extrajudiciaire, offrant ainsi une alternative à la résolution de conflits sans nécessiter de recours devant la justice. Cette caractéristique est encore plus évidente lors de l'application de la gouvernance négociée, qui prône une coopération étroite entre les parties pour parvenir à une solution mutuellement satisfaisante. Dans le contexte de la conclusion d'un TAC, cette coopération peut créer un espace de discussion favorisant non seulement l'adoption plus fréquente de mécanismes extrajudiciaires de résolution de conflits, mais aussi le développement du dialogue entre l'administration et les divers secteurs de la société. La promotion de la coopération lors de l'élaboration d'un TAC préventif passe par plusieurs étapes, qui ne sont pas nécessairement consécutives. Tout d'abord, il est essentiel de favoriser la coopération entre l'administration, représentant l'État, et le potentiel transgresseur, principalement le secteur privé, qui est souvent impliqué dans le non respect des normes environnementales³¹⁷. Au cours des négociations préventives, cette coopération, tel qu'un mécanisme qui permet l'action commune³¹⁸, revêt une importance primordiale pour éviter toute activité préjudiciable aux écosystèmes³¹⁹. Pour parvenir à un accord, les deux parties principales doivent pouvoir échanger de manière continue et dans un climat de confiance, ce qui nécessite une coopération mutuelle³²⁰. De plus, le potentiel transgresseur doit percevoir un intérêt dans la conclusion du TAC préventif, en plus de la simple idée de continuer ses activités économiques. Par exemple, dans le cas d'un éventuel TAC impliquant les loueurs de bateaux de plaisance à moteur, l'Office français de la biodiversité (OFB), les gestionnaires de l'aire marine protégée et les acteurs locaux. Ce TAC aurait pour objectif de réduire les effets néfastes de la pollution sonore

³¹⁷ F. A. GABRICH, M. E. S. SENA. Uso estratégico do Termo de Ajuste de Conduta para a prevenção de litígios judiciais. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*. 2022 p. 173-195., A. ARAUJO. Aplicação do termo de ajuste de conduta na reparação do dano ambiental. Universidade Brasil. 2020.

³¹⁸ P. RING, A. H. VAN DE VEN. Development processes of cooperation interorganization relationships. *Academy of management review*. 1994, 90-118.

³¹⁹ R. F. SANTOS, *op. cit.*

³²⁰ H. DELERUE, C. BERARD. Les dynamiques de la confiance dans les relations interorganisationnelles. *Revue française de gestion*. 2007, p. 125-138.

sur les écosystèmes marins, causés par le nombre croissant de bateaux circulant dans l'aire marine protégée. Dans ce cadre, ces parties pourraient être incitées à renforcer leur engagement envers la protection de l'environnement et à développer des initiatives visant à consolider leur présence territoriale.

Ensuite, au sein de l'administration elle-même, une coopération efficace est indispensable en raison de la nature particulière du TAC, qui implique la participation d'autorités de droit privé et public. Ainsi, pour garantir l'efficacité du TAC, si le ministère public joue un rôle prépondérant dans les négociations, d'autres membres de l'administration publique doivent également être impliqués. Cela comprend les représentants du droit pénal et civil, tel que le parquet, le commissaire-enquêteur, la police de l'environnement, etc., OFB, les collectivités locales ou régionales affectées par le dommage potentiel, ainsi que d'autres organismes pertinents selon le cas spécifique. Déjà, la coordination entre les différentes sphères de l'administration publique demande une forte coopération entre les acteurs, d'autant plus qu'ils doivent également coopérer avec le transgresseur ou transgresseur potentiel afin d'établir un document acceptable pour les différentes parties. Cette coopération est essentielle pour assurer la cohérence et l'efficacité du TAC. Enfin, le TAC encourage également une coopération entre les acteurs susmentionnés et le public. Sur ce point, la doctrine brésilienne insiste sur le rôle crucial du public dans la conclusion d'un TAC, soulignant ainsi l'importance de son implication dans le processus de négociation et de mise en œuvre³²¹.

B – La mise en avant de la participation du public dans les discussions

397. La coopération comme mécanisme pour renforcer la participation du public. La participation active à la prise de décision permet une meilleure compréhension des phénomènes environnementaux et un engagement en faveur du développement durable de la part des personnes concernées³²². D'une part, la participation du public français dans les décisions relatives à l'environnement est prévue notamment par la Charte de l'environnement³²³. Comme nous l'avons observé au cours de cette étude, cette participation peut revêtir différentes formes telles que l'enquête publique, le débat public, la consultation

³²¹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.* ; T. P. OLIVEIRA. A execução do termo de ajustamento de conduta ambiental como mecanismo de efetivação do acesso à justiça. *Constituição e garantia de direitos*. 2011. ; G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

³²² L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT. Elaboração participativa de Termos de Ajustamento de Conduta : oportunidade de reflexão socioambiental? *Sustentabilidade em Debate*. 2017, p. 116-129.

³²³ Article 7 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1).

électronique, etc³²⁴. D'autre part, en raison de la nature des biens environnementaux et de la complexité des conflits environnementaux, la participation du public est rendue obligatoire lors de l'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite³²⁵. Ainsi, dans le cadre de la mobilisation de la gouvernance négociée pour soutenir l'application du terme d'ajustement de conduite en droit français, la place occupée par la participation du public devient encore plus significative. Celle-ci ne doit pas être considérée uniquement comme une forme de consultation, mais plutôt comme une partie concernée et titulaire d'intérêts en matière de protection environnementale. Par conséquent, il nous semble que la coopération envisagée entre l'administration et le secteur privé rend également possible la mise en avant de la participation du public dans les négociations, afin d'établir un document plus complet³²⁶. Par exemple, en intégrant le public lors des négociations des termes d'un TAC sur le mouillage dans une zone offrant des herbiers de posidonies³²⁷. Les représentants du public devraient être invités aux négociations pour exprimer leurs avis et préoccupations, comme cela a été souligné par l'un des acteurs interrogés lors des missions de terrain au sein du Parc national de Port-Cros. Ce dernier considérait que ce type d'ancrage n'était pas si néfaste, tout comme la filière des plaisanciers qu'il représentait, qui n'était pas d'accord avec l'aménagement instauré au sein du parc, ce qu'engendrait une plus faible acceptabilité sociale de la norme³²⁸. Il est à noter que dans le cas d'un TAC préventif, les acteurs locaux pourraient exprimer davantage de questions sur les effets potentiels du dommage sur l'environnement. Par conséquent, il conviendrait de renforcer les moments d'échanges et d'information.

En outre, pour que la conclusion du terme d'ajustement de conduite soit efficace dans la prévention des dommages environnementaux, il est crucial que l'accord repose sur la capacité à produire des résultats socialement perçus comme justes et à assurer l'accès à la justice³²⁹. Monsieur R. N. VIÉGAS *et al.* mettent en lumière que pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'assurer une participation populaire, la transparence, le contrôle social ainsi qu'une compréhension des dynamiques politiques et sociales³³⁰. La mobilisation de la gouvernance négociée semble pouvoir soutenir cet objectif en favorisant la coopération entre les différents acteurs pendant les négociations, en particulier dans le cas d'un terme

³²⁴ Articles L120 et suivants du Code de l'environnement.

³²⁵ L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT, *op. cit.*. Voir également : R. F. SANTOS, *op. cit.*

³²⁶ L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT, *op. cit.*

³²⁷ Nous allons détailler cet exemple dans le chapitre suivant.

³²⁸ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales », spécialement la partie dédiée à l'analyse des métriques de la carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros.

³²⁹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

³³⁰ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

d'ajustement de conduite préventif où il est encore possible d'éviter les dommages environnementaux et sociaux. Ainsi, la coopération pourrait permettre l'élaboration d'un document mutuellement satisfaisant plus rapidement, contribuant ainsi à la prévention des dommages. Il est également essentiel de prendre en compte que cette coopération vise à intégrer différents représentants des acteurs locaux, garantissant ainsi la participation des groupes sociaux traditionnellement moins entendus dans les processus décisionnels³³¹.

II – Les négociations punitives entre l'État, le public et le secteur privé

398. Annonce du plan. En mobilisant la gouvernance négociée lors de la transgression d'une norme entraînant un dommage environnemental, les négociations autour d'un TAC pourraient garantir la primauté de l'intérêt général, en particulier des droits transindividuels (A). De même, cette négociation pourrait être entreprise afin de promouvoir la réparation en nature du dommage environnemental (B), ce qui pourrait être mobilisé notamment dans le cas de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées comme nous verrons plus loin.

A – La prédominance de l'intérêt général dans les négociations d'un terme d'ajustement de conduite punitif

399. L'intérêt général de l'environnement dans le terme d'ajustement de conduite. Madame A. POMADE souligne que le TAC, envisagé comme un mode alternatif de résolution des conflits fondé sur la négociation, parvient à une forme d'harmonie coercitive, favorisant ainsi l'effectivité de l'accord³³². Si de manière générale, l'intérêt général prédomine dans la conclusion des TAC, lors d'une transgression et de la survenance d'un dommage environnemental, la recherche de la protection de l'environnement en tant que droit transindividuel devient encore plus prépondérante. Il est essentiel de souligner que les négociations de l'accord entre l'État et les autres parties concernent les obligations légales liées à l'environnement, qui ne peuvent être ignorées. Le TAC punitif vise à régulariser les actions des contrevenants pour réparer ou compenser les dommages environnementaux³³³. Dans ce cadre, là où la coopération entre les parties est sous-entendue, les négociations visant à construire un document satisfaisant mais contraignant pour toutes les parties, ne pouvant

³³¹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *Ibid.*

³³² A. POMADE, *op. cit.*, p. 342.

³³³ L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT, *op. cit.*

ainsi pas faire abstraction des obligations légales car l'environnement est un bien non disponible³³⁴. Par conséquent, afin de satisfaire son objectif, les négociations devront se concentrer sur les délais pour l'exécution des obligations, c'est-à-dire, sur l'adéquation à la norme environnementale ainsi que sur la réparation du dommage. De plus, il est essentiel de discuter pendant les négociations des conséquences en cas de non-respect des clauses stipulées, même si cela ne doit pas être le centre de la négociation. Comme le souligne le Professeur L. FONBAUSTIER, « *l'efficacité d'un dispositif contraignant se mesure peut-être idéalement au fait qu'il n'a pas à être utilisé ou déclenché et qu'il se suffit à lui-même tant que mémoire* »³³⁵. Il convient de souligner que le TAC ne doit pas être considéré comme un moyen pour repousser la réparation du dommage, mais plutôt comme une méthode de résolution de conflit qui permet l'adaptation du comportement en cas d'urgence³³⁶. Ainsi, l'autorité chargée de la conclusion de l'accord doit insister sur l'adoption d'un terme qui rende compte du degré du dommage, de ses impacts socio-environnementaux, sans oublier qu'il s'agit d'un droit transindividuel, donc doté d'intérêt général. À cet égard, Madame A. POMADE souligne le devoir de l'autorité compétente de prendre en compte divers éléments, notamment la gravité de l'infraction, ses motifs et ses impacts sur la santé publique et l'environnement, ainsi que les antécédents de l'auteur de l'infraction en matière environnementale et sa situation économique en cas d'imposition de sanctions financières³³⁷. En fin de compte, il apparaît que le TAC punitif joue un rôle d'outil pacificateur des conflits³³⁸, favorisant ainsi l'émergence d'un consensus autour d'une solution adéquate pour les différentes parties, notamment dans le cas des activités de plaisance³³⁹, ce qui permet d'obtenir une solution négociée plus facilement appropriable et effective³⁴⁰.

B – La mise en valeur de la réparation en nature du dommage environnemental

400. Les formes de réparation et de compensation dans le terme d'ajustement de conduite. Le TAC vise principalement à prévenir les dommages environnementaux³⁴¹. Cependant, lorsque les négociations interviennent après la survenance du dommage, comme

³³⁴ L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT, *Ibid.*

³³⁵ L. FONBAUSTIER. (L'efficacité de) la police administrative en matière environnementale. In : O. BOSKOVIC. *L'efficacité du droit de l'environnement*. Paris: Dalloz, 2010, p. 116.

³³⁶ A. POMADE, *op. cit.*

³³⁷ A. POMADE, *Ibid.*

³³⁸ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

³³⁹ Nous allons explorer plus en profondeur cette hypothèse dans le prochain chapitre.

³⁴⁰ A. POMADE, *op. cit.*

³⁴¹ A. ARAUJO. Aplicação do termo de ajuste de conduta na reparação do dano ambiental. Universidade Brasil. 2020.

dans le cas d'un TAC punitif, l'objectif est la réparation des écosystèmes endommagés et la compensation environnementale par le biais de mesures atténuatrices ou compensatoires³⁴². Parmi les différentes formes de réparation, l'autorité compétente chargée de conclure l'accord devrait s'efforcer, dès que possible, d'aboutir à une réparation en nature du dommage³⁴³. Bien que le degré et les possibilités de réparation du dommage ne puissent être définis que par des rapports techniques développés par les autorités compétentes, en raison de la complexité des analyses des effets du dommage sur les écosystèmes, notamment marins, l'objectif n'est pas de se contenter d'une simple compensation financière du dommage environnemental. En considérant les conséquences écologiques et sociales du dommage, les parties doivent se concentrer sur les mesures de réparation en nature possibles, dans le même sens que prévu par le Code civil en matière de réparation du préjudice écologique³⁴⁴. La différence réside dans le fait que dans le cadre du TAC, ces mesures sont établies de manière consensuelle et sur la base du dialogue³⁴⁵, spécialement sous la mobilisation de la notion de la gouvernance négociée. Ensuite, lorsque les dommages sont étendus et irréparables, le TAC punitif se concentre sur la compensation³⁴⁶. Il est à noter que cet outil peut s'appliquer à divers régimes de compensation, qu'ils soient imposés par l'administration, résultant d'une obligation légale ou d'une décision judiciaire, ou pris volontairement par l'auteur³⁴⁷, notamment dans les cas des dommages aux écosystèmes marins réversibles liés à la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, tel que la perte des herbiers de posidonie³⁴⁸. Toutefois, lorsque les dommages sont irréversibles, la compensation devient automatique et les négociations doivent se concentrer sur les meilleures modalités de mise en œuvre, ainsi que sur l'aspect éducatif de la mesure³⁴⁹. Sur ce dernier point, certains auteurs soulèvent le rôle du terme d'ajustement de conduite dans la recherche pour une justice environnementale, dans la mesure où lors des négociations les parties doivent considérer aussi les effets indésirables de l'action du transgresseur sur l'environnement et sur la société, de manière à être également réparée par son adéquation à la norme³⁵⁰.

³⁴² A. POMADE, *op. cit.*

³⁴³ R. F. SANTOS, *op. cit.*

³⁴⁴ Articles 1246 et suivants du Code civil.

³⁴⁵ L. KLUNK, R. OLIVEIRA, L. TURATT, *op. cit.*

³⁴⁶ A. POMADE, *op. cit.*

³⁴⁷ A. POMADE, *Ibid.*

³⁴⁸ Nous allons explorer plus en profondeur cette hypothèse dans le prochain chapitre.

³⁴⁹ A. POMADE, *op. cit.*

³⁵⁰ R. F. SANTOS, *op. cit.* ; T. P. OLIVEIRA, *op. cit.* ; A. POMADE, *op. cit.*

La mobilisation de la gouvernance négociée dans les négociations entourant un terme d'ajustement de conduite punitif représente un atout majeur dans la recherche de solutions consensuelles et efficaces pour traiter les dommages environnementaux résultant de transgressions des normes. D'une part, elle permet de garantir la primauté de l'intérêt général, en particulier des droits transindividuels, tel que l'environnement, en intégrant les obligations légales liées à l'environnement dans les négociations. D'autre part, elle favorise la mise en œuvre de mesures de réparation en nature du dommage, alignées avec les impératifs écologiques et sociaux, et élaborées de manière consensuelle entre les parties. En mettant l'accent sur la coopération et le dialogue, cette approche contribue à pacifier les conflits et à aboutir à des solutions appropriables et effectives pour toutes les parties concernées.

401. Conclusion du chapitre. La conception brésilienne du terme d'ajustement de conduite, en tant qu'outil juridique de résolution de conflits, met en lumière sa nature collaborative, reposant sur la négociation et la coopération entre les différentes sphères de la société. Cela répond à plusieurs lacunes identifiées dans la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, telles qu'explorées dans la première partie de ce travail. En matière de protection des droits transindividuels, notamment l'environnement, ce dispositif offre plusieurs avantages significatifs. Tout d'abord, il favorise l'émergence d'un compromis entre les parties impliquées dans un dommage environnemental et les tiers potentiellement affectés, permettant ainsi de concilier les intérêts divergents. En outre, le terme d'ajustement de conduite facilite le dialogue entre les acteurs publics, privés et sociaux à différentes étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre. Cette interaction favorise une meilleure compréhension des enjeux environnementaux et contribue à l'élaboration de solutions consensuelles et efficaces. Par ailleurs, cet instrument présente un fort potentiel pour promouvoir une justice environnementale en permettant la correction des effets néfastes des actions dommageables. Bien que sa nature juridique fasse l'objet de débats dans la doctrine brésilienne, il est largement considéré comme un moyen de favoriser la participation du public à la prise de décision et à l'élaboration de nouvelles formes de régulation des comportements sociaux. Envisager son adaptation en droit français comme un instrument *sui generis* semble une perspective réaliste, qui pourrait renforcer les principes juridiques existants. Le terme d'ajustement de conduite peut jouer un rôle à la fois préventif et répressif, ajustant les comportements avant qu'un dommage ne survienne ou régularisant une situation post-dommage, notamment en matière de régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Sa force réside dans sa capacité à favoriser le dialogue, à désengorger les

tribunaux en résolvant les conflits de manière amiable, et à s'adapter aux spécificités des cas environnementaux. En favorisant une approche collaborative entre les parties prenantes, le terme d'ajustement de conduite représente un instrument encourageant pour renforcer la gestion durable de l'environnement tout en respectant les objectifs de développement économique et social. En mobilisant la notion de gouvernance négociée, ce dispositif pourrait aboutir à des accords plus acceptables et efficaces en cas de dommages environnementaux. Toutefois, il est impératif que son processus opérationnel soit guidé par l'intérêt général en matière environnementale, en visant à prévenir les dommages et à privilégier la réparation en nature en cas de survenance.

Chapitre 2

LA POSSIBLE REGULATION DE LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES PAR LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE

402. Annonce du plan. Au cours des dernières années, les études scientifiques ont attiré l'attention sur les impacts des activités de plaisance sur les écosystèmes marins¹, notamment dans les aires marines protégées. Toutefois, les dispositions actuelles du Code de l'environnement et les pouvoirs administratifs ne permettent pas aux autorités compétentes de réguler directement la fréquentation de plaisance. Ce manque de possibilité pourrait compromettre le principe constitutionnel de précaution en matière environnementale², surtout face à une augmentation significative de cette fréquentation³. Ainsi, bien que les pratiques

¹ Par exemple, les impacts de l'ancrage des bateaux sur les herbiers (Voir notamment : G. CANCEMI, I. GUALA, S. COPPA, K. BURON. L'impact des ancrages sur les herbiers à *Posidonia oceanica* et sur les populations de Grande Nacre (*Pinna Nobilis*). In : *Le Rôle des Aires Marines Protégées*, Programme Interreg IIIB Medoc/Aire marine protégée med. 2008, p. 36–57. ; J. LLORET, N. ZARAGOZA, D. CABALLERO, V. RIERA. Impacts of recreational boating on the marine environment of Cap de Creus (Mediterranean Sea). *Ocean Coast Management*. 2008, p. 749–754. ; I. E. HENDRIKS, S. TENAN, G. TAVECCHIA, N. MARBA, G. JORDA, S. DEUDERO, E. ALVAREZ, C.M. DUARTE. Boat anchoring impacts coastal populations of the pen shell, the largest bivalve in the Mediterranean. *Biologie Conservation*. 2013, p. 105–113. ; C. PAOLI, P. VASSALLO, M. POZZI, F. MASSA, I. RIGO, V. CAPPANERA, L. MEROTTO, S. VENTURINI, I. LAVARELLO, C. VALERANI, V. GAZALE, A. ZANELLO, M. VANNINI, P. POVERO, G. DAPUETO. Towards strong sustainability: a framework for economic and ecological management of Marine. Protected Areas. *Vie Milieu*. 2020. ; I. RIGO, C. PAOLI, G. DAPUETO, C. PERGENT-MARTINI, G. PERGENT, A. OPRANDI, M. MONTEFALCONE, C. N. BIANCHI, C. MORRI, P. VASSALLO. The natural capital value of the seagrass *Posidonia oceanica* in the north-western Mediterranean. *Diversity* 13 (10), 499. 2021.), l'augmentation de la pollution des eaux (voir notamment : E. L. SHAFER, J. YOON. Environmental management of human waste disposal for recreational boating activities. *Journal of Environmental Management*. 1998, p. 99–107. ; L. M. LEON, J. WARNKEN. Copper and sewage inputs from recreational vessels at popular anchor sites in a semi-enclosed Bay (Qld, Australia): estimates of potential annual loads. *Marine Pollution Bulletin*. 2008, p. 838–845. ; T. BYRNES, R. BUCKLEY, M. HOWES, J. M. ARTHUR. Environmental management of boating related impacts by commercial fishing, sailing and diving tour boat operators in Australia. *Journal of Cleaner Production*. 2016, p. 383–398.), de la pollution sonore (voir notamment : G. HAVILAND-HOWELL, A. S. FRANKEL, C. M. POWELL, A. BOCCONCELLI, R. L. HERMAN, L. S. SAYIGH. Recreational boating traffic: a chronic source of anthropogenic noise in the Wilmington, North Carolina Intracoastal Waterway. *Journal of the Acoustical Society of America*. 2007, p. 151–160. ; S. BURGIN, N. HARDIMAN. The direct physical, chemical and biotic impacts on Australian coastal waters due to recreational boating. *Journal of Biodiversity Conservation and Bioresource Management*. 2011, p. 683–701. ; R. J. MAXWELL, A. J. ZOLDERDO, R. de BRUIJN, J. W. BROWNSCOMBE, E. STAATERMAN, A. J. GALLAGHER, S.J COOKE. Does motor noise from recreational boats alter parental care behaviour of a nesting freshwater fish? *Aquatic Conservation*. 2018, p. 969–978.) ainsi que des émissions de lumière artificielle (T. LONGCORE, C. RICH. Ecological light pollution. *Frontiers in Ecology and the Environment*. 2004, p. 191–198. ; F. HÖLKER, C. WOLTER, E.K. PERKIN, K. TOCKNER. Light pollution as a biodiversity threat. *Trends in Ecology & Evolution*. 2010, p. 681–682).

² Article 5 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1). *JORF* n°0051 du 2 mars 2005 page 3697.

³ L. BRIGAND, D. RETIERE, G. RICHEZ. *Étude de la fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles*, Rapport Parc national de Port-Cros/Université de Bretagne Occidentale / Université de Provence

individuelles des usagers de ces espaces protégés ne constituent pas nécessairement une violation de la norme, leur pérennité pourrait être interprétée comme une atteinte au droit transindividuel à un environnement sain. Dans cette optique, l'utilisation du terme d'ajustement de conduite (TAC) se présenterait comme une solution bénéfique. D'une part, elle permettrait de prévenir les dommages environnementaux en induisant un changement comportemental chez les usagers. D'autre part, elle renforcerait la gouvernance au sein des aires marines protégées. Cette mobilisation de l'instrument juridique, visant à influencer les comportements, pourrait contribuer efficacement à la régulation de la fréquentation de plaisance dans ces zones. De plus, son utilisation pourrait favoriser la mise en place d'une réglementation équilibrée et proportionnée, en évitant une intervention systématique et générale de l'autorité habilitée⁴. Nous verrons que son utilisation dans ce contexte se justifie par sa capacité à s'adapter aux besoins locaux (Section 1), ainsi que par sa capacité à faciliter l'élaboration d'un engagement contraignant accepté par tous les acteurs impliqués (Section 2).

SECTION 1 — LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE, UN INSTRUMENT ADAPTE AUX BESOINS LOCAUX DE LA FREQUENTATION DE PLAISANCE

403. Annonce du plan. Comme nous l'avons vérifié précédemment, le système actuel de régulation des activités de plaisance est confronté à des limites liées aux compétences des autorités et à l'acceptabilité sociale des normes par les usagers. Il nous semble que pour surmonter ces limites identifiées, la mobilisation d'un instrument alternatif tel que le TAC pourrait être un atout. Nous avons constaté que parmi les avantages du TAC figurent sa capacité à favoriser le dialogue entre les différents acteurs et à s'adapter aux spécificités des cas environnementaux⁵, ce qui pourrait notamment pallier les limites mentionnées. Ainsi, nous examinerons d'abord comment la mobilisation du TAC pourrait impliquer le partage de

: p. 100, 2003. ; S. Le BERRE. *Les observatoires de la fréquentation, outils d'aide à la gestion des îles et des doctoraux*. Th., 2008. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND. Mettre en place un observatoire de la fréquentation : l'observatoire Bountîles prône le sur-mesure. *Espaces naturels*. 2009. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT. L'apport du Parc national de Port-Cros à la réflexion sur les usages récréatifs et leurs suivis dans les aires protégées : les observatoires Bountîles Port-Cros et Porquerolles. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2013. ; S. Le BERRE, L. BRIGAND, N. Le CORRE, I. PEUZIAT. *Observer et suivre la fréquentation dans les aires marines protégées de Méditerranée. Guide méthodologique*. Projet MedPAN Nord, WWF France et Parc national de Port-Cros. 2013, p. 1-58. D. BRECARD, C. LUIGI. *Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles : les enseignements de la base de données Bountîles*. Vol. 30, 2016.

⁴ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *VertigO*. 2018, p 0–29.

⁵ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » : outil de dialogue et de justice environnementale pour les acteurs du changement climatique. In : M. TORRE-SCHAUB, C. COURNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST. *Quel droit pour les changements climatiques ? Repenser le droit*. Paris : Mare & martin, 2018, p. 339-342.

compétences dans les aires marines protégées (§ 1), puis nous explorerons la possibilité offerte par cet instrument de réguler au cas par cas, de manière collaborative et adaptative les situations spécifiques, en impliquant tous les acteurs concernés (§ 2).

§ 1 LES IMPLICATIONS DIRECTES DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN TERMES DE PARTAGE DE COMPETENCES AU SEIN DES AIRES MARINES PROTEGEES

404. Les possibles acteurs impliqués dans le cas de la mobilisation du terme d'ajustement de conduite pour réguler la fréquentation de plaisance. Lors d'une éventuelle adaptation du TAC pour compléter les formes de régulation existantes, il est essentiel de définir les autorités habilitées à conclure le TAC. Dans le contexte d'une possible adaptation de cet instrument, il semble pertinent de s'inspirer des autorités définies par la législation brésilienne et des dispositions de l'article 1248 du Code civil concernant le préjudice écologique, qui énumère les personnes habilitées et ayant l'intérêt d'agir en cas d'action en réparation. Ainsi, il pourrait être proposé de reconnaître la compétence de l'organisme responsable de la gestion et de la protection de l'environnement national, tel que l'actuel Office français de la biodiversité (OFB). De même, dans le cadre des aires marines protégées, le préfet maritime pourrait être compétent pour mener les négociations et être intégré aux discussions menées par d'autres autorités, tel que le maire, régulant les activités de plaisance. Enfin, les gestionnaires des aires marines protégées, dans leurs fonctions administratives ou dans la fonction des représentants de l'OFB, apparaissent non seulement pertinents mais indispensables pour mener les négociations des termes du TAC. Étant donné le large nombre d'autorités et d'acteurs qui pourraient être mobilisés dans le cadre de l'élaboration du TAC, il est également nécessaire d'assurer leur articulation. Ainsi, afin de garantir l'élaboration d'un document mutuellement satisfaisant, la gouvernance négociée pourrait jouer un rôle central dans le processus décisionnel (I). De plus, cette approche de gouvernance semble pouvoir contribuer à renforcer l'acceptation des termes de l'accord (II).

I – Une gouvernance négociée au centre de la prise de décision

405. Annonce du plan. Nous avons démontré que la promotion de la coopération et de la négociation favorise la création d'un environnement propice à la discussion et à l'échange d'informations. Dans le contexte de la mobilisation de la gouvernance négociée pour discuter des termes visant à ajuster un comportement, notamment en ce qui concerne la fréquentation

de plaisance dans les aires marines protégées, il est nécessaire de reconsidérer la place des acteurs telle qu'établie par les normes juridiques, en tenant compte des enjeux environnementaux et socio-économiques. En effet, bien que certains acteurs, tels que le préfet maritime et, à une échelle plus locale, le maire, détiennent des compétences juridiques en matière de réglementation, leur légitimité peut être limitée lors des négociations visant à conclure un TAC, comme nous avons pu observer dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance à partir des règles juridiques. Ainsi, lors de la prise de décision concernant les termes du TAC, nous pourrions suggérer de mettre en avant les compétences administratives et techniques des gestionnaires des aires marines protégées (A), tout en garantissant la participation du public (B). Force est de constater que les initiatives suivantes qui visent à prioriser les acteurs perçus par certains acteurs locaux comme moins impliqués dans la gouvernance actuelle des aires marines protégées n'objectivent pas à modifier la législation en vigueur ni à remettre en question le rôle des autres autorités compétentes, notamment celui du préfet maritime en matière de régulation des activités de plaisance. Elles cherchent cependant à répondre aux besoins locaux et à favoriser un équilibre entre les acteurs dans le processus décisionnel.

A – La mise en avant des compétences des gestionnaires des aires marines protégées dans les négociations d'un terme d'ajustement de conduite

406. La valorisation potentielle du rôle des gestionnaires des aires marines protégées dans la mobilisation de la gouvernance négociée. Les gestionnaires des aires marines protégées au sens large du terme, englobant ainsi les directeurs des parcs nationaux, les directeurs délégués des parcs naturels marins ainsi que leurs adjoints, détiennent souvent une connaissance approfondie de l'état écologique de leurs sites, surpassant parfois celle de certaines autorités chargées de la protection environnementale. Toutefois, comme précédemment analysé, leur pouvoir de régulation des activités de plaisance est limité lorsqu'ils sont perçus comme l'autorité compétente par les usagers. Lors de la mobilisation de la gouvernance négociée pour ajuster les comportements en faveur de la protection des écosystèmes marins, leurs contributions revêtent une importance accrue. Nous avons observé que les gestionnaires des aires marines protégées sont souvent familiarisés avec des processus de prise de décision plus coopératifs et négociés, en raison de leur expérience dans

l'élaboration de normes volontaires, telles que les guides de bonne conduite⁶. Ainsi, il serait opportun de reconnaître et de valoriser les compétences techniques et administratives des gestionnaires des aires marines protégées lors des négociations. Cette reconnaissance pourrait par exemple s'envisager par le biais d'une forme de délégation de l'OFB aux gestionnaires des aires marines protégées pour initier la conclusion d'un TAC si cela relève de leur domaine d'action, par exemples à l'instar de la délégation des pouvoirs de l'OFB au délégué du directeur général des parcs naturels marins⁷. L'objectif serait ainsi de renforcer la prise de décision à l'échelle locale, dans le cadre d'une approche de gouvernance de proximité, ainsi similaire à la délégation accordée au directeur délégué des parcs naturels marins en matière de gestion du parc et de coordination du conseil de gestion. Dans ce cadre, les gestionnaires des aires marines protégées pourraient également solliciter les conseils consultatifs pour fournir des données scientifiques, si nécessaire à l'élaboration du TAC, tout en représentant les attentes des acteurs socio-économiques.

407. L'hypothèse de la valorisation des gestionnaires des aires marines protégées dans la conclusion d'un terme d'ajustement de conduite : Le contrôle du flux d'embarcations sur le site. Nous pourrions envisager que les risques existent que la fréquentation de plaisance présente pour les écosystèmes marins soient considérés comme une violation du droit à un environnement sain et préservé. Cette perspective découle des enjeux environnementaux mis en évidence par les scientifiques, qui démontrent les divers impacts sur les écosystèmes marins⁸. Par exemple, le nombre d'ancrages sur les herbiers de posidonies peut entraîner des dommages à cet écosystème, avec des répercussions potentielles sur d'autres espèces et sur la régulation du climat⁹. Cela permettrait aux autorités compétentes de proposer un ou plusieurs

⁶ Tels que : Charte Pêcheur Partenaire 2021-2025. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948ec29b577548f?view=book&page=1>. Accès 21 février 2024. ; Guide sur les bonnes pratiques de carénage. Parc naturel marin d'Iroise, 2017. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948d1715daefe6c?view=book&page=1>. Accès 21 février 2024. ; Guide bonnes pratiques pour le nettoyage des plages sur la préservation de la laisse de mer. Parc naturel marin Estuaires picards et de la mer d'Opale. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948402970176740?view=book&page=1>. Accès 21 février 2024. ; Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir. Parc naturel marin Bassin d'Arcachon, 2023. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948613a8ec66f1d?view=book&page=1>. Accès 21 février 2024. ; Consignes d'observation des tortues marines. Parc naturel marin de Mayotte. 2020. Disponible [en ligne] <https://parc-marin-mayotte.fr/documentation/consignes-dobservation-des-tortues-marines>. Accès 21 février 2024.

⁷ Article R334-36 du Code de l'environnement.

⁸ Comme souligné précédemment, nous pouvons citer notamment la pollution des eaux, la pollution sonore ainsi que la litière marine et les émissions de lumière artificielle.

⁹ P. FRANCOUR, A. GANTEAUME, M. POULAIN. Effects of boat anchoring in *Posidonia oceanica* seagrass beds in the port-Cros national park (north-western Mediterranean Sea). *Aquatic Conservation*. 1999, p. 391-400. ; M.K. BRACKHURST, R.G. COLE. Biological impacts of boating at Kawau Island, north- eastern New

TAC pour modifier les comportements, comme la régulation des locations de bateaux de plaisance et des sorties en mer pour visiter les aires marines protégées. En envisageant une négociation pour réguler le flux d'embarcations de plaisance dans une zone spécifique de l'aire marine protégée, les gestionnaires des aires marines protégées pourraient non seulement proposer des solutions à la préfecture maritime, comme c'est actuellement le cas, mais également suggérer les termes minimaux pour la conclusion du TAC, en se fondant sur des données scientifiques disponibles ou sollicitées à cette fin. De plus, si l'on envisage la possibilité que les gestionnaires agissent en tant que délégués de l'OFB ou en tant qu'acteurs juridiquement habilités, ils pourraient également être à l'initiative de la proposition du terme d'ajustement de conduite.

Nous pourrions nous inspirer du cas du Parc national de Port-Cros, où un contrat de délégation de service public de la Desserte Maritime des Îles d'Or (2021-2025) a été signé par la Métropole Toulon Provence Méditerranée pour limiter la fréquentation de l'île de Porquerolles à 6 000 voyageurs par jour pendant la saison estivale¹⁰. Contrairement à ce contrat qui, bien qu'important pour réguler le flux de visiteurs sur les îles au cœur du parc national, ne concerne que les compagnies maritimes transportant des passagers¹¹, on pourrait envisager, à la lumière de ce qui a été fait dans les aires marines protégées brésiliennes de

Zealand. *Journal of Environmental Management*. 2000, p. 239–251. ; M. MONTEFALCONE, R. LASAGNA, C.N. BIANCHI, C. MORRI, G. ALBERTELLI. Anchoring damage on *Posidonia oceanica* meadow cover: a case study in Prelo cove (Ligurian Sea, NW Mediterranean). *Journal of Chemical Ecology*. 2006, S207–S2017. ; G. CANCEMI, I. GUALA, S. COPPA, K. BURON. *L'impact des ancrages sur les herbiers à Posidonia oceanica et sur les populations de Grande Nacre (Pinna Nobilis)*. In: *Le Rôle des Aires Marines Protégées, Programme Interreg IIIB Medoc/Aire marine protégée med*, p. 36–57. 2008. ; J. LLORET, N. ZARAGOZA, D. CABALLERO, V. RIERA. Impacts of recreational boating on the marine environment of Cap de Creus (Mediterranean Sea). *Ocean Coast Management*. 2008, p. 749–754. ; I.E. HENDRIKS, S. TENAN, G. TAVECCHIA, N. MARBA, G. JORDA, S. DEUDERO, E. ALVAREZ, C.M. DUARTE. Boat anchoring impacts coastal populations of the pen shell, the largest bivalve in the Mediterranean. *Biologie Conservation*. 2013, p. 105–113. ; C. PAOLI, P. VASSALLO, M. POZZI, F. MASSA, I. RIGO, V. CAPPANERA, L. MEROTTO, S. VENTURINI, I. LAVARELLO, C. VALERANI, V. GAZALE, A. ZANELLO, M. VANNINI, P. POVERO, G. DAPUETO. Towards strong sustainability: a framework for economic and ecological management of Marine Protected Areas. *Vie Milieu*. 2020. ; I. RIGO, C. PAOLI, G. DAPUETO, C. PERGENT-MARTINI, G. PERGENT, A. OPRANDI, M. MONTEFALCONE, C.N. BIANCHI, C. MORRI, P. VASSALLO. The natural capital value of the seagrass *Posidonia oceanica* in the north-western Mediterranean. *Diversity*. 2021, 499.

¹⁰ Le nouveau contrat de délégation de service public pour la desserte maritime des îles d'Or . Parc national de Port-Cros. Disponible [en ligne] https://www.portcros-parcnational.fr/sites/portcros-parcnational.fr/files/available_docs/le_nouveau_contrat_de_delegation_de_service_public_pour_la_desserte_maritime_des_iles_d_Or.pdf. Accès 22 février 2024.

¹¹ En plus de la délégation de service public, une charte d'origine volontaire a été signée par les compagnies maritimes afin d'agir en faveur de la protection des écosystèmes marins ainsi que réduire le taux de fréquentation dans l'île de Porquerolles. Voir Charte des Bateliers de la Métropole Toulon Provence Méditerranée. Disponible [en ligne] https://metropoletpm.fr/sites/new.tpm-agglo.fr/files/charte_des_bateliers.pdf. Accès 22 février 2024.

Fernando de Noronha¹², la conclusion d'un TAC pour réguler le flux d'embarcations de plaisance afin de compléter cette régulation. Les gestionnaires des aires marines protégées pourraient inviter les acteurs privés, tels que les loueurs de bateaux de plaisance des communes adhérentes, à établir une jauge commune ou adaptée à la réalité de chaque commune pour limiter la quantité de bateaux privés dans les zones du parc pendant certains jours ou périodes de l'année. Toutefois, lorsque l'objectif central du TAC préventif est d'adapter le comportement pour éviter le dommage, cette limitation fondée sur les termes de l'accord ne devrait être que temporaire, le temps nécessaire pour changer les habitudes des usagers ou des entreprises en faveur de la protection des écosystèmes marins. En plus de la limitation, une politique de conscientisation pourrait être renforcée pour appuyer cette démarche et communiquer sur les risques d'une fréquentation excessive pour les écosystèmes marins. Une fois de plus, les gestionnaires des aires marines protégées occuperaient une place privilégiée pour exposer les enjeux environnementaux observés et les objectifs à atteindre pour adapter le comportement afin de garantir les objectifs de la charte du parc, en mettant en avant leurs capacités administratives et techniques pour élaborer des termes répondant aux possibles dommages environnementaux. Cependant, ce processus devrait impliquer d'autres autorités compétentes, ainsi que le public, qui pourrait être présent à travers les conseils consultatifs existants et en intégrant des représentants externes aux sphères de consultation des espaces protégés.

B – L'implication primordiale des acteurs socio-économiques

408. La participation indispensable des acteurs socio-économiques locaux. La possibilité de favoriser le dialogue entre les acteurs moins impliqués dans le processus de prise de décisions demeure un des plus forts avantages du TAC¹³. Dans le contexte de l'utilisation de cet outil juridique pour compléter la réglementation des activités de plaisance dans les aires marines protégées et ainsi contribuer à la régulation de la fréquentation elle-même, il permet également de répondre à la perception des acteurs socio-économique locaux sur leur faible participation dans la prise de décision. D'une part, le public pourrait signaler l'inadéquation

¹² R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA. Análise do termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais : o caso de Fernando de Noronha. *Revista Gestão Pública*. 2010, p. 56–73.

¹³ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

des comportements ou des possibles dommages environnementaux¹⁴. D'autre part, la mobilisation du TAC pourrait améliorer la perception des acteurs vis-à-vis des processus décisionnels. Pour assurer l'efficacité de cet outil juridique, la participation du public à son élaboration est cruciale¹⁵. Bien que cette participation puisse se limiter à des consultations, la doctrine insiste sur l'importance d'une implication directe des membres du public, représentant les groupes concernés, lors des négociations sur les termes du TAC¹⁶. Dans le contexte des aires marines protégées françaises, cette participation pourrait influencer le système de gouvernance actuel, souvent qualifié d'excessivement descendant par certains acteurs¹⁷. Alors que l'ordre juridique ne prévoit pas d'autres formes de participation du public que les procédures de consultation et de concertation analysées précédemment¹⁸, il est souligné que l'efficacité d'une aire marine protégée n'exige pas nécessairement des catégories juridiques expressément prévues par la loi¹⁹. En effet, il apparaît que la réalité locale exerce souvent une influence considérable sur l'efficacité des mesures prises²⁰, notamment en ce qui concerne la participation. Bien que le Code de l'environnement ne prévoit pas d'autre forme de participation du public dans les décisions environnementales en dehors de celles précédemment analysées, cela ne semble pas empêcher la participation directe des acteurs socio-économiques aux négociations des termes lors de la conclusion du TAC. Les implications en termes de compétence juridique pour la prise de décision peuvent ne pas être directes dans ce cas. Cependant, la mobilisation du TAC peut combler les lacunes mises en évidence par les acteurs qui se sentent ignorés ou peu impliqués dans les décisions qui les concernent. Leur permettre de participer aux négociations, en favorisant la coopération et la prise de décision consensuelle, semble être un moyen efficace de renforcer l'acceptabilité sociale des normes et de promouvoir une justice environnementale²¹.

¹⁴ J. TREVISAN, S. R. B. COLOMBO. Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais : análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no município de Pinhalzinho. *Espaço Jurídico*. 2009 p. 339-358.

¹⁵ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON. *Negociação e acordo ambiental : o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Relatório, Fundação Heinrich Böll Stiftung, Brasil, 2014, p. 3-11.

¹⁶ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *op. cit.* ; R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

¹⁷ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales »,

¹⁸ Articles L120 et suivants du Code de l'environnement. Voir également l'Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

¹⁹ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA. Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées. *In : Annuaire du droit de la mer- dossier spécial : Le régime juridique des grands fonds marins*. Institut du droit économique de la mer, Paris : Penode, 2011, p. 143.

²⁰ B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *Ibid.*, p. 143.

²¹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*; A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

En fin de compte, les implications du TAC dans le partage des compétences nous incitent également à comprendre comment la mobilisation de cet outil juridique renforce l'acceptabilité des décisions finales.

II – Une acceptation renforcée par la négociation des termes

409. L'acceptabilité sociale de la norme dans le contexte des décisions co-construites.

L'acceptabilité sociale de la norme, définie dans ce travail comme le résultat d'un processus où un groupe d'individus approuve les décisions co-construites tout en reconnaissant la légitimité de ces décisions et de leurs décideurs, pourrait être renforcée de deux manières principales. D'un côté, lorsque les termes de l'accord sont élaborés de manière collaborative, cela confère une légitimité accrue à la décision grâce à la participation étendue des acteurs (A). D'un autre côté, cette acceptabilité sociale peut également découler de la compréhension des enjeux et de la situation pratique qui sous-tendent la décision (B).

A – La légitimation de la décision par la participation aux négociations

410. La légitimation à partir du terme d'ajustement de conduite. L'un des avantages principaux de la mobilisation du TAC pour résoudre un conflit environnemental réside dans le renforcement de l'acceptabilité sociale de la décision. Ainsi, pour garantir cette acceptabilité sociale, les acteurs doivent percevoir la décision comme légitime²². Cette légitimité peut être renforcée par la participation directe à la prise de décision, permettant aux différents acteurs concernés de discuter de manière coopérative et de construire des termes mutuellement acceptables, répondant ainsi aux préoccupations des parties prenantes et favorisant sa légitimité. Plus précisément, dans le cas de la conclusion d'un TAC pour réguler une activité de plaisance ou la fréquentation directe, les acteurs tels que les autorités compétentes pour la protection de l'environnement, les gestionnaires des aires marines protégées, les usagers, les membres des associations, ainsi que les acteurs économiques qui dépendent de ces activités pourraient se réunir pour discuter des comportements nécessitant une adaptation et des mesures nécessaires pour y parvenir.

411. L'exemple de la légitimation de la décision par la participation dans les aires marines protégées. Pour illustrer le renforcement de la légitimité du TAC par la participation,

²² A. THOMASSIN, C. S. WHITE, S. S. STEAD G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area : The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*. 2010, p. 169–179.

nous pouvons nous inspirer d'autres formes de participation du public et des autorités compétentes lors de la prise de décision au sein des aires marines protégées. Lors de la création de la zone protégée elle-même, le respect du critère de légitimité nécessite une garantie principale du principe de participation, notamment celui de la population²³. De plus, Madame M. DIAS *et al.* soulignent l'importance de la consultation publique des communautés affectées par la création de l'aire marine protégée, la participation de divers secteurs de la société civile dans l'élaboration du plan de gestion ainsi que l'exigence de la participation du public et des pouvoirs publics dans les conseils consultatifs ou délibératifs, selon le type de gouvernance de l'espace protégé²⁴. Ils constatent que l'effectivité de l'aire marine protégée, en l'espèce la *Reserva Extrativista de Canavieiras*, repose majoritairement sur la participation du public et des entreprises privées dans les discussions sur la gestion de l'espace protégé²⁵. De plus, Monsieur R. Y. Fidler *et al.* mettent en avant l'importance de certains indicateurs de gouvernance, tels que la participation des utilisateurs aux décisions et l'application de sanctions appropriées, pour contribuer à l'efficacité d'une aire marine protégée²⁶. Ils constatent que l'augmentation de la fréquence des sanctions est en corrélation négative avec les droits de gestion et la participation à la prise de décision, ce qui suggère que les communautés ayant peu ou pas l'opportunité de participer à la conception des structures de gouvernance et des documents de gestion sont plus enclines à ne pas respecter les règles en raison d'un manque de légitimité²⁷. Le Professeur P. MARTIN *et al.* renforcent l'importance de la participation pour assurer la légitimité des décisions dans les aires marines protégées à trois moments différents : a) lors de la création de l'espace protégé ; b) la mise en place et le fonctionnement du conseil de gestion, en tant que mécanisme visant à assurer la participation du public à la gestion de l'aire marine protégée ; et enfin c) lors de la rédaction et de l'approbation du plan de gestion ainsi que de tous les documents techniques visant à compléter la gestion et la régulation des activités²⁸. Ce dernier point rejoint l'idée que la participation des différents acteurs autour de la négociation sur les termes pour favoriser l'adaptation du comportement d'un individu ou d'un groupe pour éviter le dommage environnemental devrait améliorer la

²³ M. DIAS, R. GOMES, S. BATISTA, S. CAMPIOLO, A. SCHIAVETTI. Participação popular na criação de unidades de conservação marinha : o caso da Reserva Extrativista de Canavieiras. *Revista Direito GV*. 2018, p. 912–936.

²⁴ M. DIAS, R. GOMES, S. BATISTA, S. CAMPIOLO, A. SCHIAVETTI, *Ibid.*

²⁵ M. DIAS, R. GOMES, S. BATISTA, S. CAMPIOLO, A. SCHIAVETTI, *Ibid.*

²⁶ R. Y. FIDLER *et al.* Participation, not penalties : Community involvement and equitable governance contribute to more effective multiuse protected areas. *Science advances*. 2022.

²⁷ R. Y. FIDLER *et al.*, *Ibid.*

²⁸ P. MARTIN, B. BOER, L. SLOBODIAN. Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability. UICN, Gland, Switzerland. 2016.

légitimité de la décision, permettant d'atteindre un document mutuellement satisfaisant pour l'ensemble des acteurs. Monsieur R. N. VIÉGAS *et al*, tout comme Monsieur A. A. OLIVEIRA et Madame S. A. Q. FEICHAS mettent en évidence les enjeux du manque de participation dans l'élaboration des TAC visant à éviter les dommages environnementaux²⁹. Sans leur participation, l'efficacité de la décision semble diminuer, en raison notamment d'une légitimité insuffisante de l'accord aux yeux du public. Cette considération pourrait également s'appliquer dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance à travers des TAC, afin de répondre aux limites soulevées précédemment en matière d'acceptabilité sociale de la norme.

B – L'acceptation renforcée par la compréhension des enjeux en question

412. La légitimation par la compréhension. L'adoption d'une approche fondée sur la négociation pour élaborer un document visant à adapter les comportements afin de prévenir les dommages environnementaux liés à la fréquentation de plaisance des aires marines protégées permet aux parties concernées de mieux appréhender les enjeux en question. Cette démarche facilite également la compréhension de la nécessité et de la pertinence de certaines mesures préventives pour éviter les dommages. Alors que le principe de transparence et d'accès à l'information demeure fondamental en droit de l'environnement³⁰, il semble essentiel que le public ainsi que ceux qui ne respectent pas les normes environnementales comprennent les enjeux environnementaux et les décisions prises. Conformément à la directive européenne du 28 janvier 2003, l'accès à l'information favorise la sensibilisation aux questions environnementales³¹. L'objectif recherché, à savoir une prise de conscience renforcée lorsque le public s'informe sur les enjeux environnementaux, trouve un écho dans la participation active des différents acteurs lors de la négociation des termes d'ajustement de conduite. Les discussions et l'accès à l'information peuvent contribuer à favoriser l'acceptation des décisions, renforçant ainsi la légitimité de ces dernières.

Ainsi, l'acceptabilité sociale de la norme dans le contexte des décisions co-construites bénéficie d'un renforcement significatif à la fois par la participation aux négociations et par la

²⁹ R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N. GARZON, *op. cit.* ; A. A. OLIVEIRA, S. A. Q. FEICHAS. Termo de ajustamento de conduta da Ilha Grande - RJ: o lixo na Vila de Abraão. Caderno Virtual de Turismo. 2005, p. 14-22.

³⁰ A. VAN LANG, *op. cit.*; A. POMADE. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. L.G.D.J., 2010.

³¹ Directive n° 2003/4 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003. *JOCE* du 14 février 2003.

compréhension des enjeux en question. La légitimation de la décision par la participation directe des acteurs impliqués dans la prise de décision, ainsi que par la coopération collaborative dans l'élaboration des termes, favorise une acceptation plus large et une meilleure intégration des normes environnementales. De même, la compréhension accrue des enjeux environnementaux et des mesures préventives nécessaires pour éviter les dommages renforce également l'acceptabilité sociale de la norme. En effet, l'accès à l'information et la sensibilisation aux questions environnementales, encouragés par la participation des acteurs concernés, contribuent à une prise de conscience collective et à une meilleure acceptation des décisions prises. Ainsi, une approche fondée sur la négociation des termes d'ajustement de conduite offre un cadre propice à l'amélioration de la légitimité et de l'acceptabilité sociale des normes environnementales, garantissant ainsi un atout à la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

§ 2 UNE REGULATION AU CAS PAR CAS CO-CONSTRUITE ENTRE ACTEURS CONCERNES

413. Vers une régulation adaptative de la fréquentation de plaisance : les possibilités à partir du terme de l'ajustement de conduite. Parmi les avantages attribués à la régulation par le biais de normes volontaires, nous avons identifié notamment sa flexibilité, son adaptabilité et sa malléabilité pour répondre à des questions spécifiques au cas par cas. Toutefois, nous avons observé que dans l'ensemble, les normes volontaires mobilisées pour réguler certaines activités de plaisance présentaient des limites, notamment en ce qui concerne le non-respect de la norme. Le manque de moyens pour sanctionner les acteurs a été identifié comme une contrainte majeure pour la régulation de la fréquentation de plaisance, lorsque celle-ci repose uniquement sur une approche fondée sur des normes volontaires. Dans cette perspective visant à permettre une co-construction adaptée aux besoins locaux, le TAC pourrait compléter les instruments juridiques existants pour réguler la fréquentation de plaisance. La mobilisation du terme d'ajustement de conduite permet d'assurer l'exécution en cas de non-respect, tout en conservant l'avantage de s'adapter à la réalité. Nous examinerons d'abord comment cet instrument juridique pourrait rendre possible la co-construction des termes pour répondre aux questions liées à l'activité pratiquée (I), puis comment il pourrait être envisagé en fonction des différents enjeux environnementaux (II).

I – Une régulation co-construite pensée par type d’activité

414. Annonce du plan. Les aires marines protégées sont, d'une part, particulièrement impactées par un système de contrats de concession, lequel constitue le mode d'adaptation des activités privées sur des espaces et des ressources publiques protégées³². Cependant d'autre part, elles sont également touchées par des pratiques qui ne sont pas nécessairement régulées ou encadrées par un contrat de concession, comme c'est le cas pour la majorité des activités de plaisance. Dans ce contexte, les gestionnaires des aires marines protégées ont généralement recours aux normes volontaires pour pallier le manque de réglementation et pour inciter aux changements de comportement des usagers. Nous avons constaté que les normes volontaires établies au sein de ces espaces ont tendance à se focaliser sur un type d'activité ou sur un type de destinataire. Bien que cette approche puisse être critiquée pour renforcer une logique de sectorisation de l'espace marin, elle semble néanmoins appropriée pour répondre aux besoins locaux de gestion. Nous pourrions ainsi envisager la possibilité d'une régulation co-construite par le TAC pour encadrer une pratique spécifique (A), ainsi qu'une action ciblée par secteur (B).

A – La possibilité de réguler une pratique particulière selon le type d’activité de plaisance

415. Le terme d’ajustement de conduite comme réponse ciblée aux déviations de comportement observés dans une pratique spécifique. Comme l'a souligné Madame A. POMADE dans le cas de la pêche professionnelle au sein du Parc naturel marin d'Iroise, le gradient de juridicité suggère que l'action des autorités locales peut compléter le cadre juridique existant, avec deux approches envisageables³³. Premièrement, elles peuvent prendre des mesures supplémentaires pour tenter de réguler les prises accessoires dans la pêche. Deuxièmement, elles peuvent intervenir dans les régulations sociales et privées établies, telles que les bonnes pratiques entre les acteurs ou les codes de conduite³⁴. En utilisant la logique graduée du droit, Madame A. POMADE insiste sur le fait que la seconde approche semble préférable, offrant deux options sous-jacentes : soit renforcer les régulations existantes en établissant un ensemble de règles supplémentaires, soit soutenir les régulations existantes sans

³² B. CAZALET, F. FERAL, S. M. CARCIA, *op. cit.*

³³ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche [...], *op. cit.*

³⁴ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche [...], *Ibid.*

nécessairement recourir au droit formel³⁵. Le choix entre ces options dépend de l'intensité de l'intervention étatique et de ses moyens d'action, privilégiant ainsi une approche qui renforce les pratiques existantes tout en maintenant leur efficacité³⁶. À la lumière de cet exemple, l'élaboration d'un TAC pourrait constituer une mesure complémentaire pour rendre adéquat un comportement spécifique dans la pratique d'une activité de plaisance. Cela éviterait de recourir à une intervention étatique à l'échelle nationale ou régionale, tout en prenant en compte le caractère temporaire de la mesure. Une fois le comportement susceptible de causer un dommage environnemental est aligné, le terme d'ajustement de conduite pourrait prendre fin. Cependant, contrairement aux normes volontaires qui visent également la conscientisation environnementale et l'adaptation des comportements, le TAC conserve son caractère exécutoire, si nécessaire.

416. L'exemple hypothétique de régulation de l'ancrage dans les herbiers de zostères.

Une étude demandée par l'OFB en 2018, réalisée par Monsieur J. CARDINAL *et al.* a mis en évidence les effets néfastes de l'ancrage des bateaux de plaisance sur les herbiers de zostères, en particulier autour de l'île de Ré, située au sein du Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis³⁷. Selon les auteurs, la côte de la Charente-Maritime, notamment les îles de Ré et d'Oléron, attire de nombreux plaisanciers, mais cette affluence a entraîné une augmentation du mouillage sauvage, notamment sur les herbiers de zostères³⁸. Ces herbiers, abritant une biodiversité importante et jouant un rôle crucial dans l'écosystème côtier, sont menacés par l'ancrage des bateaux de plaisance susceptible de causer des dommages directs compromettant leur structure et leur fonctionnement, ainsi que des impacts indirects tels que l'augmentation de la sédimentation et la perturbation de la circulation des nutriments et des organismes³⁹. Dans le cadre du plan de gestion du Parc naturel marin, les herbiers de zostère naine sont considérés comme un habitat à enjeu majeur de préservation⁴⁰. Face à cette problématique, les autorités locales et le Parc naturel marin ont tenté de mettre en place des mesures de gestion pour limiter les impacts de l'ancrage, mais la création de zones de mouillage d'équipement léger (ZMEL) s'est heurtée à des difficultés, notamment en raison

³⁵ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche [...], *op. cit.*

³⁶ A. POMADE. Atténuer l'impact des pratiques de pêche(...), *Ibid.*

³⁷ J. CARDINAL, C. AUDOUIT, C. RUFIN-SOLER. Préserver les herbiers de zostères face aux mouillages sauvages : la difficile construction d'une politique environnementale sur l'île de Ré. *VertigO*, 22, 2022, p. 1-25.

³⁸ J. CARDINAL, C. AUDOUIT, C. RUFIN-SOLER, *Ibid.*

³⁹ M. MILAZZO, F. BADALAMENTI, G. CECCHERELLO, R. CHEMELLO. Boat anchoring on *Posidonia oceanica* beds in a marine protected area (Italy, western Mediterranean) : effect of anchor types in different anchoring stages. *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology*. 2004, p. 51-62.

⁴⁰ Plan de gestion du Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis. 2018-2033. Disponible [en ligne] <https://plan-gestion.parc-marin-gironde-pertuis.fr/>. Accès 27 février 2024.

du refus fréquent de créer ou modifier des ZMEL situées sur les herbiers de zostères⁴¹. Les auteurs soulignent que cela a conduit à une concentration accrue de mouillages sauvages sur ces zones sensibles, créant ainsi un défi supplémentaire pour la protection de l'environnement marin⁴². Dans ce contexte, la conclusion d'un TAC entre les autorités compétentes, les représentants des associations de plaisance, les acteurs socio-économiques concernés (tels les loueurs de bateaux de plaisance) et le public pourrait offrir une alternative. Reconnaisant les impacts préjudiciables de l'ancrage sur les herbiers, sans remettre en question la pratique de la plaisance, les parties pourraient s'entendre sur des mesures à mettre en place. Ces mesures pourraient inclure l'obligation de créer des ZMEL en échange de l'arrêt du mouillage sauvage, ainsi que des actions d'accompagnement des usagers pour s'adapter à ces nouveaux comportements. Ces dernières pourraient être placées sous la responsabilité des associations de plaisance, qui devront assurer l'adéquation du comportement des usagers affiliés. Les gestionnaires du parc marin pourraient jouer un rôle essentiel notamment en fournissant des informations sur l'état écologique des herbiers et en proposant des actions nécessaires.

Cet exemple pourrait également être transposé au Parc naturel marin d'Iroise, où les herbiers de zostères sont également menacés par le mouillage des bateaux de plaisance⁴³, ainsi qu'au Parc national de Port-Cros, où les herbiers de posidonie sont également impactés par l'ancrage⁴⁴.

B – La possibilité de réguler une pratique à partir d'un secteur parmi les activités de plaisance

417. La possibilité d'une régulation par secteur. Une approche alternative pour réguler les activités de plaisance à partir d'un TAC consisterait à le faire par secteur, en se concentrant sur le type de pratiques telles que la plongée, la voile, ou encore la pêche de loisir. Bien que cette approche puisse sembler plus complexe que celle axée sur des pratiques spécifiques, elle pourrait être complémentaire aux codes de bonne conduite ou aux guides déjà en place au sein des aires marines protégées. Cette approche, bien que nécessitant une coordination accrue entre les différents acteurs, offre des avantages potentiels en termes de personnalisation des

⁴¹ J. CARDINAL, C. AUDOIT, C. RUFIN-SOLER, *op. cit.*

⁴² J. CARDINAL, C. AUDOIT, C. RUFIN-SOLER, *Ibid.*

⁴³ Voir notamment le document intitulé Herbier de zostère marine. Parc naturel marin d'Iroise. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/ofbiodiversite/read/00350294845548c8c7bd4?view=book&page=1>. Accès 27 février 2024.

⁴⁴ P. FRANCOUR, A. GANTEAUME, M. POULAIN. Effects of boat anchoring in Posidonia oceanica seagrass beds in the port-Cros national park (north-western Mediterranean Sea). *Aquatic Conservation*. 1999, p. 391–400.

réglementations et d'adaptation aux besoins spécifiques de chaque secteur. Par exemple, dans le contexte du Parc naturel marin d'Iroise, où les sorties culturelles en bateau sont populaires, les autorités compétentes pourraient envisager de réguler spécifiquement les activités nautiques liées à la découverte du patrimoine marin. Ainsi, afin de garantir le respect des écosystèmes marins et de prévenir les dommages potentiels causés par une fréquentation excessive des bateaux effectuant des sorties culturelles, les acteurs concernés pourraient envisager la conclusion d'un TAC. Ce type d'accord, impliquant les autorités compétentes, les opérateurs touristiques, les associations de plaisance, les gestionnaires du parc, et tout en garantissant la participation du public, pourrait fonctionner comme un accord détaillant les obligations et les responsabilités de chacun pour minimiser les impacts environnementaux tout en permettant la pratique des activités de manière durable. Les éléments clés d'un tel accord pourraient inclure, selon la réalité de chaque espace, des dispositions sur la limitation des zones accessibles aux bateaux, des dispositions pour réduire les émissions sonores et visuelles afin de préserver la tranquillité des écosystèmes marins, ainsi que des mesures pour sensibiliser les plaisanciers aux enjeux de conservation des écosystèmes marins. De plus, il pourrait renforcer les mesures déjà prévues par des chartes existantes, telles que celles visant à préserver les mammifères marins et les herbiers de zostère, comme la charte guide partenaire Nature 2000⁴⁵. Force est de rappeler que, en impliquant activement les parties prenantes dans le processus de régulation, la mobilisation du terme d'ajustement de conduite peut favoriser un sentiment de propriété et de responsabilité partagée pour la conservation des écosystèmes marins, engendrant ainsi une plus forte acceptabilité sociale.

Un autre exemple illustrant la mobilisation du TAC pourrait être observé dans le cadre des compétitions de sports motonautiques en mer, spécifiquement dans les aires marines protégées caractérisées par la présence de mammifères marins en Méditerranée, telles que celles encadrées par la Préfecture Maritime de la Méditerranée⁴⁶. Sans remettre en question la décision de la préfecture maritime qui, comme nous l'avons souligné précédemment, a été un exemple de recherche de coopération avec le public, la mobilisation du TAC pourrait permettre d'éviter une interdiction générale de l'activité. Imaginons qu'au sein d'une ou de plusieurs aires marines protégées, les parties prenantes décident de mettre en œuvre des

⁴⁵ Charte guide partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, Charte Natura 2000 de bonnes pratiques 2021-2025. Disponible [en ligne] https://parc-marin-iroise.fr/documentation?field_pnm_date_documentation_value=&term_node_tid_depth=All&term_node_tid_d_ept_2=180. Accès 27 février 2024.

⁴⁶ La mesure a été insérée parmi celles déjà prévues par l'arrêté du Préfet maritime de la Méditerranée n° 172/2021.

mesures temporaires visant à adapter le comportement des pratiquants et du secteur des compétitions de sports motonautiques en mer afin de prévenir tout dommage environnemental. La mobilisation du TAC permettrait une approche proactive et co-construite pour trouver des solutions alternatives avant de recourir à une interdiction stricte de l'activité. Bien entendu, l'interdiction de ces pratiques au sein d'une aire marine protégée pourrait également être envisagée dans le cadre de l'accord, mais cette décision serait davantage légitimée si elle était adoptée de manière co-construite, après des négociations impliquant tous les acteurs concernés. En adoptant une approche collaborative et participative, les acteurs peuvent favoriser une meilleure acceptabilité sociale des mesures de régulation tout en assurant une protection de l'environnement marin.

II – Une régulation co-construite pensée par type d'enjeux

507 Annonce du plan. Dans le contexte où les gestionnaires des aires marines protégées optent souvent pour l'utilisation de normes volontaires pour réguler certaines activités de plaisance, tout en se concentrant sur des destinataires spécifiques. L'introduction du concept de TAC pourrait offrir une nouvelle approche, axée sur les différents types d'enjeux. Ainsi, il est envisageable d'adopter une régulation co-construite par le TAC pour répondre aux principaux enjeux environnementaux (A), tout en tenant compte des implications socio-économiques (B).

A – La possibilité de réguler la fréquentation de plaisance pour répondre à des enjeux environnementaux précis

508 Une approche de co-construction visant à répondre à un enjeu spécifique lié à une espèce. L'objectif principal de la conclusion d'un TAC préventif est de prévenir les dommages en adaptant le comportement de ceux susceptibles de porter atteinte aux droits collectifs⁴⁷. Dans le contexte des aires marines protégées, une stratégie possible pour éviter certains dommages environnementaux pourrait consister à se concentrer sur les espèces menacées en raison des activités des plaisanciers. Par exemple, une négociation pourrait être envisagée pour répondre à l'enjeu de conservation des oursins (*Paracentrotus lividus*) dans le Parc national de Port-Cros. La nécessité de restaurer les populations est telle qu'en 2023, la Direction

⁴⁷ F. A. GABRICH, M. E. S. SENA. Uso estratégico do Termo de Ajuste de Conduta para a prevenção de litígios judiciais. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*. 2022 p. 173-195.; A. ARAUJO. Aplicação do termo de ajuste de conduta na reparação do dano ambiental. Universidade Brasil. 2020.

interrégionale de la mer Méditerranée a considérablement réduit la période de pêche autorisée pour cette espèce sur une durée de trois ans⁴⁸. Dans le cadre de l'adaptation du TAC en France, afin d'éviter une diminution plus prononcée des effectifs, ce qui pourrait être considéré comme un dommage irréversible pour l'écosystème, la co-construction des termes visant à aligner les comportements des plaisanciers avec les besoins de l'espèce pourrait constituer une réponse plus acceptée et adaptée à chaque situation. Bien que l'arrêté de la Direction interrégionale de la mer Méditerranée prévoit une interdiction totale de la pêche de loisir dans les trois départements entre le 1^{er} mars et le 14 décembre inclus⁴⁹, un accord spécifique pourrait être envisagé pour la situation du Parc national de Port-Cros. Les acteurs concernés pourraient réfléchir à des mesures complémentaires visant à protéger l'espèce, telles que la préservation de la qualité et de la disponibilité de son habitat⁵⁰. Ainsi, des actions pour orienter les comportements vers des pratiques plus favorables à la protection de l'espèce pourraient être mises en place. Outre la régulation de la pêche de loisir, des initiatives visant à prévenir la dégradation des herbiers de posidonie, habitat des oursins, ainsi qu'à réduire la pollution qui pourrait les affecter, pourraient être envisagées⁵¹. Il ne s'agit pas d'une forme de régulation permanente. En outre, des accords co-construits entre les autorités publiques, les gestionnaires des aires marines protégées, les acteurs socio-économiques locaux et le public pourraient également être envisagés pour répondre aux enjeux liés aux phoques gris (*Halichoerus grypus*), une problématique délicate au sein du Parc naturel marin d'Iroise, comme précédemment mentionné. Dans cette perspective, il serait envisageable de conclure des TAC fondés sur des données scientifiques concernant l'état de la population de phoques, favorisant ainsi des mesures de protection appropriées, tout en évitant une approche uniquement axée sur l'interdiction d'accès à certaines zones du parc, mesure susceptible d'être contestée par la population locale. Au lieu de cela, ces accords pourraient mettre l'accent sur des actions visant à minimiser les perturbations causées par les sorties culturelles en bateau, ainsi que sur une période de transition permettant d'adapter les engins de pêche pour réduire les prises accessoires et éviter les collisions avec les phoques. Ces propositions pourraient constituer

⁴⁸ Arrêté n° R93-2023-09-29-00001 portant réglementation de la pêche des oursins (*Paracentrotus lividus*) dans les départements des Bouches du Rhône, du Var et des Alpes Maritimes pour une durée de trois ans.

⁴⁹ Arrêté n° R93-2023-09-29-00001 portant réglementation de la pêche des oursins (*Paracentrotus lividus*) dans les départements des Bouches du Rhône, du Var et des Alpes Maritimes pour une durée de trois ans.

⁵⁰ La disponibilité et la qualité de l'habitat de l'espèce ont été soulignées comme l'une des principales menaces pour la conservation des oursins. S. COUVRAY. Étude de la dynamique de populations d'oursins comestibles *Paracentrotus lividus* (Lamarck, 1816) en zone pêchée et anthropisée. : Évaluation de l'efficacité et de l'impact d'opérations de lâchers de juvéniles pour le repeuplement. Th., 2014.

⁵¹ S. COUVRAY, *op. cit.*

des éléments essentiels des termes d'un tel TAC pour répondre aux enjeux de protection de l'espèce.

509 Une approche de co-construction visant à répondre à un enjeu spécifique lié à un écosystème. Une autre approche de co-construction visant à répondre à un enjeu spécifique lié à un écosystème consisterait à se focaliser sur les écosystèmes eux-mêmes. Tout comme il est possible de répondre aux enjeux environnementaux liés à une espèce animale ou végétale, la conclusion d'un TAC pour traiter des enjeux identifiés comme responsables de la perte ou de la dégradation de l'écosystème dans son ensemble, ou de certains aspects spécifiques, pourrait être envisagée. Bien que cette approche soit plus délicate et exige davantage de données pour établir un lien entre les comportements des plaisanciers et les conséquences sur l'écosystème, elle demeure une possibilité à considérer. Dans ce contexte, plutôt que de considérer les herbiers de posidonies ou de zostères comme une espèce à part entière, les acteurs pourraient les envisager dans l'ensemble des relations écologiques, les percevant comme un habitat, une source de nourriture ou même comme un élément parmi d'autres contribuant à la capture de carbone. Ainsi, les mesures pourraient cibler différentes activités de plaisance menaçant ces écosystèmes, telles que l'ancrage des bateaux de plongeurs ou de pêcheurs, ainsi que les pratiques de plongée non respectueuses de l'environnement. Dans ce cadre, la fréquentation de plaisance elle-même pourrait être au cœur du terme d'ajustement de conduite.

B – L'adaptation aux réalités socio-économiques dans la conclusion du terme d'ajustement de conduite

510 Les enjeux socio-économique comme point de départ des discussions pour la conclusion du terme d'ajustement de conduite. Le TAC, en tant qu'instrument de résolution de conflits, implique la prise en compte de divers intérêts⁵², notamment des enjeux socio-économiques. Bien que l'objectif principal des TAC analysés ici soit d'éviter les dommages environnementaux⁵³, ils doivent être élaborés en tenant compte des conditions socio-économiques spécifiques à chaque cas. Ils peuvent également être fondés sur ces enjeux s'ils permettent de répondre aux besoins locaux pour prévenir les dommages environnementaux.

⁵² R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.* ; A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

⁵³ J. TREVISAN, S. R. B. COLOMBO, *op. cit.* ; R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *op. cit.* ; R. N. VIÉGAS, R. G. PINTO, L. F. N GARZON, *op. cit.*

Par exemple, la conclusion d'un TAC pourrait se focaliser sur les enjeux socio-économiques liés au tourisme incivile, tel que signalé par certains acteurs lors de missions sur le terrain⁵⁴. Bien que plusieurs communes bénéficient du tourisme, notamment grâce à la fréquentation des aires marines protégées, il a été constaté que certains usagers adoptent des comportements jugés incivils ou inadaptés à ces espaces protégés.⁵⁵ Dans ce contexte, le TAC aurait pour objectif de rendre les comportements des usagers ainsi que certains secteurs d'activité de plaisance plus adaptés afin de favoriser des mesures plus respectueuses de l'environnement. Par exemple, cela pourrait impliquer la limitation du nombre de bateaux dans une même zone géographique pendant une période donnée jusqu'à ce que l'état de conservation soit rétabli, ou encore l'adoption d'engins de mouillage plus respectueux de l'écosystème. Les termes du TAC devraient être fondés sur les données scientifiques fournies notamment par les gestionnaires des aires marines protégées, mais également sur la réalité socio-économique de chaque groupe. Il est important de garder à l'esprit que l'objectif de la conclusion du TAC est d'éviter le dommage environnemental. Cependant, le document doit être co-construit par les acteurs concernés dans le but d'aboutir à un document mutuellement satisfaisant et contraignant.

Ainsi, l'approche de régulation co-construite par le TAC offre une méthode flexible et adaptative pour répondre aux enjeux complexes rencontrés dans la gestion des aires marines protégées. En se concentrant sur différents types d'activités de plaisance ou sur des secteurs spécifiques, cette approche permet d'élaborer des mesures plus ciblées et mieux adaptées aux besoins locaux. De plus, en prenant en compte à la fois les enjeux environnementaux et socio-économiques, les TAC offrent une opportunité de concilier la protection de l'environnement marin avec les activités humaines. En favorisant la collaboration entre les autorités publiques, les gestionnaires des aires marines protégées, les acteurs socio-économiques locaux et le public, ces accords co-construits peuvent contribuer à une gestion plus durable et plus harmonieuse des espaces marins protégés. Toutefois, tel comme souligné par Madame A. POMADE, lorsque le TAC est négocié, que « *les correctifs de conduite sont clairement évalués et définis, quand bien même des divergences d'intérêts persisteraient, [il] a plus de chance d'être exécuté parce qu'il rend compte publiquement d'une certaine image du débiteur* »⁵⁶. Ainsi, il est crucial de souligner que la réussite de cette approche dépendra de l'engagement et de la participation active de toutes les parties prenantes concernées. En

⁵⁴ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

⁵⁵ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ».

⁵⁶ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

somme, les TAC semblent représenter un outil prometteur pour compléter certaines lacunes en matière de régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

SECTION 2 – LE TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE, GENERATEUR D’UN ENGAGEMENT CONTRAIGNANT ACCEPTABLE PAR LES ACTEURS SIGNATAIRES

511 Le double avantage du terme d’ajustement de conduite. La mobilisation du TAC pour compléter la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées repose sur sa double nature : son acceptabilité et sa force contraignante. Comme le souligne Madame A. POMADE, « *en codéterminant et cosignant l’accord, le débiteur du terme d’ajustement de conduite accepte ainsi les dispositions et s’expose, en cas de non-respect, à être sanctionné* »⁵⁷. Dans notre étude de cas, ces accords peuvent agir comme des outils pacificateurs de conflits, facilitant ainsi l’acceptation d’une solution mutuellement bénéfique par les acteurs concernés et assurant l’efficacité par une résolution négociée. L’aspect contraignant du terme d’ajustement de conduite a également des implications importantes. D’une part, la question de la légitimité de l’autorité compétente chargée de surveiller l’exécution correcte du TAC semble revêtir une importance accrue dans le contexte d’un accord négocié (§ 1). D’autre part, étant donné l’un des caractères novateurs du TAC, plus exactement sa reconnaissance comme titre exécutoire extrajudiciaire, on pourrait envisager que lors d’une adaptation de cet outil en droit français, la voie à un recours judiciaire pour garantir la réalisation des objectifs fixés par les acteurs concernés pourrait être ouverte (§ 2).

§ 1 LA LEGITIMITE D’UN CONTROLE REALISE PAR LES AUTORITES HABILITEES

512 Les autorités habilitées pour superviser l’exécution du terme d’ajustement de conduite. Au Brésil, la question des autorités habilitées à conclure un TAC n’est pas sans controverse. Selon Monsieur H. N. MAZZILLI, les parties légitimement habilitées se divisent en trois catégories : celles autorisées à conclure un accord de règlement sans contestation, celles qui ne le peuvent pas, et celles pour lesquelles la légitimité reste discutabile⁵⁸. Parmi celles qui peuvent clairement assumer la responsabilité de la conclusion du TAC, on compte le ministère public, l’État, les états fédérés, les municipalités, le District Fédéral, ainsi que les

⁵⁷ A. POMADE. Le « terme d’ajustement des conduites » [...], *op. cit.*, p. 335.

⁵⁸ H. N. MAZZILLI. O Inquérito Civil. São Paulo : Saraiva, 1999.

organes publics, même sans personnalité juridique, dès lors qu'ils sont spécifiquement destinés à la défense des intérêts diffus, collectifs et individuels homogènes⁵⁹. Cependant, si les autorités habilitées ne font pas l'objet d'un consensus, la doctrine semble s'accorder sur l'importance de la participation du ministère public pour la légitimité et l'efficacité du TAC⁶⁰. Néanmoins, comme le nuance Monsieur H. N. MAZZILLI, conditionner la validité de ces TAC à la participation du ministère public pourrait compliquer son action, car cet organe dispose déjà de divers mécanismes légaux pour protéger les intérêts en présence⁶¹. En envisageant également la compétence d'autorités françaises habilitées pour garantir l'exécution du TAC après sa conclusion, la question de la compétence pour conclure ce terme se pose. Bien qu'au Brésil, le ministère public assume souvent un rôle de surveillance de l'exécution correcte de ces termes, d'autres autorités environnementales⁶², comme l'IBAMA, sont également compétentes⁶³. Lors de l'adaptation potentielle de cet outil juridique de résolution de conflits pour permettre d'être mobilisé dans le cas de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, il serait envisageable d'inclure une disposition spécifique permettant aux parties de déterminer quelle autorité sera principalement responsable de la surveillance et de l'accompagnement de l'exécution des termes stipulés dans un délai donné. Cette disposition pourrait autoriser le préfet maritime à exercer une surveillance occasionnelle (I), mais elle pourrait également renforcer le pouvoir de police des gestionnaires des aires marines protégées (II).

I – Une surveillance occasionnelle par la Préfecture Maritime

513 Annonce du plan. Le rôle prépondérant du préfet maritime dans la régulation des activités en mer, comme analysé précédemment, est indéniable. Grâce à ses pouvoirs de police administrative générale, le préfet maritime est chargé d'assurer « *le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* »⁶⁴. De plus, il est doté d'un pouvoir de police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés, ce qui en fait l'autorité compétente pour réglementer les activités nautiques, la fréquentation humaine et l'accès des animaux

⁵⁹ H. N. MAZZILLI, *op. cit.*

⁶⁰ L. T. NASCHENWENG. O termo de ajustamento de conduta como meio eficaz para a recuperação e a reparação do dano ambiental. 2021. ; J. TREVISAN, S. R. B. COLOMBO, *op. cit.* ; G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

⁶¹ H. N. MAZZILLI, *op. cit.* Voir également : L. T. NASCHENWENG, *op. cit.*

⁶² S. CAPPELLI. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*. 2002, p. 230-260.

⁶³ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *op. cit.*

⁶⁴ L'article 1er du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer. JORF n°32 du 7 février 2004.

domestiques dans le cadre de la protection de l'environnement marin au sein d'une aire marine protégée⁶⁵. Ces pouvoirs réglementaires ne devraient pas être remis en question, ce qu'il nous semble justifier l'hypothèse d'une surveillance fondée sur ces pouvoirs de police administrative (A). Toutefois, il est également envisageable d'imaginer une surveillance fondée sur les besoins spécifiques en fonction des circonstances de l'espèce, de sorte que les parties puissent prévoir cette compétence lors de la négociation (B).

A – Une surveillance fondée sur les pouvoirs de police administrative du préfet maritime

514 Une surveillance légitime du préfet maritime à l'origine des compétences déjà acquises. Bien que l'intérêt général écologique ne soit pas encore une réalité en droit français⁶⁶, les responsabilités du préfet maritime en matière de protection des écosystèmes marins ne font plus l'objet de questionnement⁶⁷. En tant qu'autorité compétente pour lutter contre toute forme de pollution⁶⁸ et habilitée à réglementer les activités en mer dans le cadre de la police administrative spéciale d'accès aux espaces protégés⁶⁹, sa capacité à conclure un TAC visant à prévenir les dommages environnementaux causés par les activités de plaisance semble tout à fait raisonnable. Lorsque le comportement à ajuster découle des prévisions de régulation relevant de la compétence du préfet maritime, il paraît plausible qu'il devrait non seulement participer activement à la co-construction du TAC, mais également être reconnu comme une autorité légitime par les parties signataires pour assurer l'exécution des mesures prévues. Cela signifie que la préfecture pourrait avoir la responsabilité d'assurer le respect des termes établis, par exemple en cas de menace de pollution marine par l'utilisation de certains types d'antifouling ou par la libération de déchets par des bateaux de plaisance. Plus précisément, en ce qui concerne la fréquentation de plaisance, le préfet maritime pourrait être reconnu comme l'autorité légitime chargée d'accompagner la mise en place de mouillages écologiques ou de zones réservées à cette fin, ainsi que dans le cas de mesures destinées à mettre en adéquation certaines pratiques liées aux sports nautiques, telles les compétitions de sports motonautiques en mer analysées précédemment.

⁶⁵ Article L360-1 du Code de l'environnement.

⁶⁶ É. NAIM-GESBERT. L'irrésistible ordre public écologique : risque et état de droit. In : *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement*. 2007, p. 1323–1341. : N. BELAIDI. N. BELAIDI. La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ?. Bruxelles : Bruyant. 2008.

⁶⁷ S. JOLIVET. La police de l'accès aux espaces protégés : Ordre public écologique et politique des « petits pas ». *Droit Administratif*, 11, p. 11–16, 2021.

⁶⁸ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer. JORF n°32 du 7 février 2004

⁶⁹ Article L360-1 du Code de l'environnement.

Cet accompagnement ne signifie pas nécessairement une charge excessive supplémentaire pour la préfecture maritime. L'objectif serait de vérifier que les conditions de l'accord ont été respectées dans les délais prévus et, en cas de non-respect, d'entamer la démarche pour que le TAC soit exécuté directement devant le juge d'exécution.

B – Une surveillance adaptées selon les nécessités locales

515 Une surveillance légitimée par l'accord des parties prenantes. Dans le cadre des discussions sur la légitimité des autorités chargées de surveiller la mise en œuvre des TAC, il est important de considérer les situations où les compétences prévues par le droit national ne suffisent pas à déterminer l'organisme approprié. Par exemple, lorsque la portée du TAC dépasse les limites de l'aire marine protégée et englobe des mesures non strictement liées à la protection de l'environnement, l'OFB peut ne pas être l'interface la mieux adaptée pour assurer la surveillance. Dans de telles circonstances, il est raisonnable de considérer le préfet maritime comme un candidat potentiel pour assumer ce rôle. En effet, lors des négociations du TAC, les parties pourraient convenir de choisir le préfet maritime comme autorité chargée de surveiller la mise en œuvre du TAC. Un exemple concret de cette situation pourrait être un TAC visant à réguler l'ancrage des plaisanciers dans des herbiers menacés, comme les herbiers de posidonie en Méditerranée, dans une zone plus vaste que l'aire marine protégée. Dans cette hypothèse, si les parties concernées ont été consultées et ont convenu du rôle du préfet maritime dans la surveillance des comportements, l'autorité désignée bénéficierait d'une légitimité renforcée. Cette approche souligne l'importance de la concertation entre les parties concernées pour déterminer l'organisme le mieux adapté à la surveillance des TAC, garantissant ainsi une légitimité accrue de l'autorité chargée de cette tâche.

Ce premier regard sur les rôles des autorités habilitées pour assurer les mécanismes de surveillance dans le cadre des termes d'ajustement de conduite semble naturellement souligner le rôle prépondérant du préfet maritime dans la régulation des activités en mer, soutenu par ses pouvoirs de police administrative générale et spéciale. Cette reconnaissance de compétence pourrait être complétée par une surveillance fondée sur ces pouvoirs, assurant ainsi une exécution efficace des accords. Par ailleurs, la légitimité de cette surveillance pourrait également découler d'un accord entre les parties prenantes, permettant une adaptation contextuelle en cas de dépassement des compétences prévues par le droit national. La coopération entre les acteurs concernés apparaît ainsi qu'un élément essentiel pour garantir

une surveillance légitime des termes d'ajustement de conduite. Néanmoins, le préfet maritime ne semble pas être la seule autorité à pouvoir jouer ce rôle.

II – Un pouvoir renforcé de police en mer des gestionnaires des aires marines protégées

516 Annonce du plan. Nous avons vu que la gouvernance des aires marines protégées varie en fonction de leur statut juridique. D'une part, les directeurs des parcs nationaux disposent d'une plus grande marge de manœuvre en matière de réglementation par rapport à ceux des parcs naturels marins. Dans les parcs nationaux, le directeur détient un pouvoir de police administrative dans le cœur du parc⁷⁰, lui permettant de réglementer diverses activités terrestres, notamment la circulation des véhicules⁷¹, en plus de pouvoir encadrer les activités sportives et de loisir dans les milieux naturels⁷². Cependant, la charte du parc demeure l'outil principal de régulation. En revanche, dans les parcs naturels marins, bien que la gestion repose sur un plan élaboré par le conseil de gestion du parc, l'établissement de la réglementation relève des autorités étatiques⁷³, le préfet maritime demeurant ainsi responsable de la réglementation des activités marines dans ces zones relevant de la souveraineté de l'État. Dans le cadre de l'utilisation du TAC pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, il est envisageable de renforcer la participation des gestionnaires des aires marines protégées dans le processus décisionnel. Cette démarche passe notamment par la légitimation résultant de la négociation des clauses du TAC. Ainsi, il est intéressant d'examiner les implications de ces discussions sur la reconnaissance de la légitimité du directeur de parc national pour surveiller la bonne exécution du terme d'ajustement de conduite (A), de même que sur le directeur de parc naturel marin (B).

A – Le directeur de parc national : autorité légitimée pour surveiller l'exécution du terme d'ajustement de conduite

517 Le terme d'ajustement de conduite comme outil juridique de légitimation des directeurs des parcs nationaux. Tout d'abord, il convient de souligner que le TAC peut avoir pour objectif de régler une question d'autorité compétente sur un espace protégé ou de mettre en place une politique publique en faveur de la protection de l'environnement. Un exemple

⁷⁰ Article L331-10 du Code de l'environnement.

⁷¹ Article L2213-4 du Code général des collectivités territoriales.

⁷² Voir décrets de création du Parc National de Port-Cros (IV article 15) ainsi que celui du Parc National des Calanques (V article 15).

⁷³ A. VAN LANG, *op. cit.*

concret est fourni par le TAC conclu en 2002 entre le gouvernement de l'État de Pernambuco, le ministère public fédéral et l'Union, par le biais de l'IBAMA, qui avait un double objectif⁷⁴. D'une part, ce terme a permis d'élaborer le plan de gestion d'une aire marine protégée à Fernando de Noronha⁷⁵. Il a joué le rôle d'un document temporaire de gestion, établissant des principes et des règles pour guider les activités dans l'aire marine protégée en attendant la finalisation du plan définitif. Il a ainsi servi de guide institutionnel et communautaire, clarifiant les procédures et les actions nécessaires à la gestion de l'espace tout en comblant le vide réglementaire pour éviter les activités dommageables pour les écosystèmes en attendant une réglementation plus formelle. D'autre part, ce terme avait pour objectif principal de définir quelle autorité était habilitée à exercer le pouvoir de police administrative environnementale sur le territoire⁷⁶. Cette utilisation du TAC pourrait également être adaptée au droit français afin de renforcer les pouvoirs de police administrative des directeurs des parcs nationaux, si nécessaire. Par exemple, cela pourrait permettre aux directeurs des parcs nationaux de réguler des activités au cœur des espaces marins protégés. Cependant, d'autres conséquences sont envisageables. D'une part, on pourrait suggérer de réfléchir à une forme de délégation du pouvoir des directeurs des parcs nationaux à conclure un TAC au bénéfice de l'OFB. D'autre part, indépendamment de leur rôle en tant qu'autorité habilitée principale pour conclure le TAC, ils pourraient non seulement participer activement aux négociations et proposer des mesures pour éviter les dommages environnementaux, mais pourraient également être désignés comme autorité pour surveiller l'exécution du TAC lorsque les parties prenantes seraient concertées sur la zone d'application du TAC, par exemple. Il semble que reconnaître la possibilité de désigner les directeurs des parcs nationaux comme autorités habilitées pour surveiller l'exécution d'un TAC visant à garantir l'adéquation des comportements au sein de cet espace protégé permette d'instaurer un suivi rapproché des acteurs. De plus, cela pourrait influencer la perception des acteurs socio-économiques qui semblent attribuer, au moins dans le cas du Parc national de Port-Cros, une plus faible acceptation au pouvoir de police en mer aux gestionnaires du parc mais qui attribuent, en contrepartie, le rôle de décideur à ces derniers. En reconnaissant le directeur du parc national comme l'autorité compétente pour surveiller l'application du TAC, cette vision biaisée pourrait être nuancée.

⁷⁴ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *op. cit.*

⁷⁵ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *Ibid.*

⁷⁶ R. P. B. GONÇALVES, M. J. A LIMA, *Ibid.*

Ainsi, si le TAC est conclu sous la responsabilité déléguée au directeur du parc national ou si ce dernier est choisi par les acteurs pour réaliser la surveillance et le contrôle de la bonne exécution des clauses de l'accord, ce rôle pourrait contrebalancer la vision des acteurs socio-économique sur les compétences des gestionnaires des parcs nationaux, ainsi que renforcer leur pouvoir de contrôle en mer.

B – Le directeur délégué de parc naturel marin comme autorité légitimée pour surveiller l'exécution du terme d'ajustement de conduite

518 Le terme d'ajustement de conduite comme outil juridique de légitimation des gestionnaires des parcs naturels marins. Les gestionnaires de parcs naturels marins se distinguent des directeurs des parcs nationaux par l'absence de prévision explicite de pouvoir de police administrative en matière environnementale. Leurs compétences pour réglementer les activités au sein du parc naturel marin se limitent aux propositions de conception du plan de gestion du parc et à des instruments fondés sur des normes volontaires. Cependant, des entretiens réalisés lors de missions de terrain au Parc naturel marin d'Iroise ont révélé l'attribution par les acteurs socio-économiques locaux d'un rôle prépondérant de police en mer aux gestionnaires du parc⁷⁷. Toutefois, l'avantage de ce rôle ne semble pas faire consensus parmi les acteurs. Ces derniers s'opposent parfois à l'action de contrôle des gestionnaires du parc naturel marin⁷⁸. La mobilisation du TAC au sein du parc naturel marin, ou dans une zone spécifique du parc, pourrait renforcer les pouvoirs de prise de décision des gestionnaires et accroître la légitimité de leur fonction de police en mer. Par exemple, dans le cadre de la protection des phoques gris (*Halichoerus grypus*) ou des herbiers de zostères au Parc naturel marin d'Iroise, les gestionnaires du parc pourraient jouer un rôle de proposition et d'information pour prévenir les dommages environnementaux, tout en étant désignés pour surveiller l'exécution des mesures convenues dans le TAC. Lorsque les autres parties impliquées dans la co-construction du TAC reconnaissent les gestionnaires du parc comme autorités habilitées à surveiller son exécution, leur légitimité vis-à-vis des acteurs socio-économiques locaux tend à s'améliorer, renforçant également l'ancrage territorial du parc dans la région. La reconnaissance de la légitimité et de cette autorité par les autres parties pourrait jouer un rôle essentiel dans l'acceptabilité sociale du parc naturel marin. De plus, du point de

⁷⁷ Entretiens réalisés avec les acteurs du Parc naturel marin d'Iroise entre le 23 et 29 août 2021.

⁷⁸ Voir Annexe 1, intitulé « Analyses des métriques des cartes mentales ». Voir notamment la carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise, disponible dans l'Annexe 2.

vue réglementaire, la mobilisation du TAC pourrait équilibrer les attributions accordées aux directeurs de parcs nationaux et aux directeurs délégués de parcs naturels marins. En effet, si les gestionnaires des aires marines protégées se voient reconnaître la capacité de conclure un TAC, les conditions et limites devraient être les mêmes pour l'un et l'autre, permettant ainsi une action cohérente de chacun.

Comme pour le préfet maritime, l'attribution du rôle d'autorité responsable du contrôle et de la surveillance de l'exécution du terme d'ajustement de conduite par les gestionnaires des aires marines protégées devrait être allégée. Leur tâche consisterait à vérifier le respect des interdictions ou des changements de comportement déterminés au sein du TAC, ainsi que le respect des obligations de faire ou de ne pas faire ce qui y est établi. Une fois que l'objectif du TAC aurait été atteint, il serait considéré comme réalisé et en cas de non-respect des clauses co-construites, les gestionnaires des aires marines protégées devraient, en tant qu'autorités habilitées, initier la procédure d'exécution du terme, le transformant ainsi en titre exécutoire.

La désignation des autorités chargées du contrôle et de la surveillance de l'exécution du TAC représente une étape cruciale dans l'adaptation de cet outil juridique en droit français. Tout d'abord, la reconnaissance du rôle occasionnel du préfet maritime, doté de pouvoirs de police administrative générale et spéciale, constitue un fondement solide pour garantir le respect des accords conclus, même au-delà du périmètre de l'aire marine protégée. En parallèle, la possibilité de concertation entre les parties prenantes lors des négociations pour désigner l'organisme le plus approprié pour superviser renforcerait la légitimité de cette autorité et favoriserait une adaptation au cas d'espèce. De plus, l'utilisation du TAC pourrait accroître le pouvoir décisionnel des gestionnaires des aires marines protégées, renforçant ainsi leur légitimité et consolidant leur présence locale. Enfin, la surveillance et l'exécution du TAC par les autorités compétentes pourrait revêtir une importance déterminante pour garantir l'effectivité des mesures visant à prévenir les dommages environnementaux. Assurer la bonne exécution de ces termes permettrait d'éviter le recours au pouvoir judiciaire et faciliterait la résolution rapide des conflits. Néanmoins, en cas d'impossibilité, il demeurerait possible de recourir à une voie juridictionnelle pour atteindre les objectifs établis par le terme d'ajustement de conduite, celui-ci ayant valeur de titre exécutoire.

§ 2 LA POSSIBILITE D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES PAR LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE

519 Les implications juridictionnelles de l'adaptation du terme d'ajustement de conduite en droit français. L'une des principales implications de l'adaptation du TAC au droit français concerne la question du recours juridictionnel. Malgré la tradition française de la stricte division entre la juridiction administrative et civile, cela ne semble pas constituer un obstacle à l'adaptation de cet outil juridique en droit national. Lors de cette adaptation, plusieurs approches peuvent être envisagées pour préserver l'essence de cet outil, qui permet à la fois une résolution extrajudiciaire des conflits et une exécution directe du TAC. Nous examinerons comment l'adoption de l'action de groupe ouvre des perspectives en matière de recours aux tribunaux pour prévenir la survenance de dommages environnementaux, notamment en matière de fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (I). De même, nous pouvons également envisager les spécificités potentielles d'un recours aux tribunaux administratifs et judiciaires en cas de nécessité d'exécuter le TAC suite à une violation d'une obligation, particulièrement dans le cadre de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (II).

I – Le recours aux tribunaux pour prévenir la réalisation du dommage

520 Annonce du plan. La Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice a introduit dans le droit national ce que nous appelons « l'action de groupe en matière environnementale »⁷⁹. Cette action permet à plusieurs personnes confrontées à des préjudices similaires résultant d'un dommage environnemental causé par une même personne et découlant d'un manquement commun à ses obligations légales ou contractuelles d'intenter une action collective devant une juridiction civile ou administrative⁸⁰. Bien que cette action présente des similitudes avec les objectifs du TAC, il convient de souligner qu'elle ne constitue pas un doublon. Dans cette perspective, nous analyserons les leçons à tirer de cette action (A), puis nous examinerons les possibilités de recours aux tribunaux pour prévenir la survenance du dommage environnemental, en tenant compte des particularités du tTAC et la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (B).

⁷⁹ Article L142-3-1 du Code de l'environnement.

⁸⁰ Article L142-3-1 du Code de l'environnement.

A – Une inspiration à partir des actions de groupe

521 L'action de groupe en matière environnementale. L'action de groupe en matière environnementale, intégrée dans le Code de l'environnement en 2016 par la Loi de modernisation de la justice, trouve son origine dans des débats antérieurs à l'Assemblée Nationale⁸¹. Bien que la Loi dite « Hamon » de 2014⁸² ait envisagé une action de groupe, elle était alors limitée à la protection des consommateurs⁸³. Toutefois, la Loi de modernisation de la justice a étendu le champ de l'action de groupe à d'autres domaines tels que les discriminations⁸⁴, la santé⁸⁵ et la protection des données personnelles⁸⁶. Cette évolution législative, soulignée par la Professeure C. RIBOT, a abouti à la création des actions de groupe en matière environnementale, insérées dans le Code de l'environnement par l'article 89 de ladite loi⁸⁷. Dans cette nouvelle disposition visant à « *faire cesser un manquement ou encore de réparer des préjudices résultant du dommage causé à l'environnement* »⁸⁸, les associations agréées et celles ayant un objet statutaire lié à la défense des victimes de dommages corporels ou à la protection de l'environnement peuvent désormais engager une action de groupe environnementale, sous certaines conditions⁸⁹. Le législateur a ainsi élargi le champ des domaines couverts par l'action de groupe en matière environnementale⁹⁰. Selon l'article L142-3-1 du Code de l'environnement pour introduire une telle action, le dommage doit être causé par une même personne et résulter d'un manquement de celle-ci à des obligations légales ou contractuelles. En ce qui concerne le recours aux tribunaux, l'article précité prévoit que l'action de groupe peut être exercée devant une juridiction civile ou administrative selon le type de préjudice⁹¹. De plus, le juge administratif et le juge judiciaire peuvent ordonner au défendeur

⁸¹ M. LAMOUREUX. L'action de groupe environnementale en France. In : M. HAUTEREAU-BOUTONNET, E. TRUILHE. *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?* Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2020, p. 65-74.

⁸² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation (1). *JORF* n°0065 du 18 mars 2014.

⁸³ Article L623-1 du Code de la consommation.

⁸⁴ Articles 87 et 88 de Loi 2016-1547 du 18 novembre 2016.

⁸⁵ Article 90 de Loi 2016-1547 du 18 novembre 2016.

⁸⁶ Article 91 de Loi 2016-1547 du 18 novembre 2016.

⁸⁷ C. RIBOT. Les potentialités de l'action collective en matière de contentieux environnemental. *Revue juridique de l'environnement*, 2022, p. 703.

⁸⁸ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*, p. 341.

⁸⁹ Article L141-1 du Code de l'environnement.

⁹⁰ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

⁹¹ La Professeure M. LAMOUREUX met en lumière que le choix de la juridiction dépend de la nature du préjudice, distinguant entre le préjudice écologique « pur », tel que défini dans les articles 1246 et suivants du Code civil, et le préjudice dérivé, résultant des atteintes aux intérêts collectifs ou individuels. Les intérêts collectifs sont généralement défendus par des actions en justice menées par des collectivités ou des associations de protection de l'environnement, tandis que les intérêts individuels englobent une gamme variée de préjudices ressentis personnellement par les individus affectés par un dommage environnemental, tels que des dommages corporels, économiques ou moraux. M. LAMOUREUX, *op. cit.*

de cesser ou de faire cesser le manquement et d'adopter toutes les mesures nécessaires à cette fin, sous peine d'astreinte⁹². Ils peuvent également statuer sur la responsabilité du défendeur et ordonner la réparation des préjudices individuels ou collectifs⁹³. Selon la Professeure C. RIBOT, cette évolution confère un rôle central au juge dans la protection de l'environnement, notamment en matière de contentieux climatique, susceptible de donner lieu à des actions collectives en raison des préjudices subis par un groupe de personnes⁹⁴. Finalement, selon la Professeure M. LAMOUREUX, la création de l'action de groupe environnementale ne cherche pas à introduire de nouveaux droits substantiels, mais plutôt à instaurer un mécanisme procédural additionnel pour aborder différemment ce qui est essentiellement une action en responsabilité⁹⁵. Par conséquent, le droit de la responsabilité peut être invoqué pour protéger divers intérêts susceptibles d'être lésés en cas de dommage environnemental, permettant ainsi de réparer différents types de préjudices qui nécessitent des réponses contentieuses diverses⁹⁶.

522 La procédure de l'action en groupe. Lorsqu'une action en groupe est engagée en matière environnementale, les délais de recours et de prescription sont suspendus pour les participants. Cette procédure offre des avantages significatifs aux demandeurs, comme souligné par la Professeure C. RIBOT⁹⁷. En effet, rejoindre une action collective permet de bénéficier d'un jugement prioritaire et de réduire les frais de justice, contribuant ainsi à une meilleure égalité des chances pendant le procès⁹⁸. Toutefois, l'action en groupe demeure une voie d'exception en France, limitée à quelques domaines spécifiques, comme le rappelle la Professeure M. LAMOUREUX⁹⁹. En matière environnementale, certaines associations agréées ont le droit d'agir en tant que partie civile pour des infractions portant préjudice à leurs intérêts collectifs, couvrant un large éventail de domaines environnementaux. Parmi ces associations, nous pouvons souligner les associations de protection de l'environnement agréées, les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, ainsi que les associations agréées de pêcheurs professionnels ont le droit d'agir en tant que partie civile pour des faits causant un préjudice direct ou indirect à leurs intérêts collectifs. Cela concerne notamment les infractions aux lois relatives à la protection de la nature, de l'environnement, de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, de

⁹² A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

⁹³ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *Ibid.*

⁹⁴ C. RIBOT, *op. cit.*

⁹⁵ M. LAMOUREUX, *op. cit.*

⁹⁶ M. LAMOUREUX, *Ibid.*

⁹⁷ C. RIBOT, *op. cit.*

⁹⁸ C. RIBOT, *Ibid.*

⁹⁹ M. LAMOUREUX, *op. cit.*, p. 66.

l'urbanisme, de la pêche maritime, de la lutte contre la pollution, ainsi que contre les pratiques commerciales trompeuses ou les publicités induisant en erreur sur des aspects environnementaux¹⁰⁰.

La procédure de l'action en groupe se divise en deux phases distinctes, comme résumé par la Professeure M. LAMOUREUX. La première phase concerne le jugement de responsabilité du défendeur, où l'association initiatrice présente des cas individuels pour établir la responsabilité. Les victimes peuvent ensuite choisir de rejoindre l'action. Ce système nécessite une démarche active des victimes pour intégrer le groupe, contrairement à d'autres pays où l'inclusion est automatique sauf opposition¹⁰¹. La deuxième phase porte sur la réparation des préjudices, qui peut prendre la forme d'une procédure individuelle d'indemnisation ou collective, selon les circonstances. Les juges décident de la procédure appropriée, en tenant compte de la nature des préjudices. Concernant le choix de la juridiction, bien que l'article L142-3-1 du Code de l'environnement permet le dépôt de l'action devant une juridiction civile ou administrative, l'article 848 du Code civil dispose que, sauf disposition contraire prévue pour chaque action, les dispositions du Chapitre IV du Code civil s'appliqueront lorsque l'action est fondée sur l'article L142-3-1 du Code de l'environnement. De plus, la Professeure M.-P. CAMPROUX DUFFRENE souligne que lorsqu'un juge civil statue sur une demande en responsabilité civile pour des atteintes à l'environnement, il peut ordonner la réparation de différents types de préjudices, notamment matériels, moraux et écologiques, qui peuvent être cumulatifs ou alternatifs¹⁰². Ainsi, en ce qui concerne la compétence territoriale du tribunal judiciaire, en principe, le lieu de résidence du défendeur détermine la compétence territoriale¹⁰³. Enfin, il convient de souligner l'importance des délais de procédure dans les actions en groupe, avec une tendance à la prolongation, sauf en cas de transaction avant la fin du processus judiciaire¹⁰⁴.

523 Les différences entre le terme d'ajustement de conduite et l'action de groupe.

Bien que le TAC ait été conçu au Brésil sur le fondement de l'action civile publique, son adaptation à partir d'une inspiration de l'action de groupe en France¹⁰⁵ semble intéressante,

¹⁰⁰ Article L142-2 du Code de l'environnement.

¹⁰¹ M. LAMOUREUX, *op. cit.*

¹⁰² M.-P. CAMPROUX DUFFRENE. L'accès au juge civil français en cas d'atteintes à l'environnement : une diversité d'actions pour répondre à la diversité des préjudices. In : J. BETAILLE. *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse Capitole. 2016, p. 203-224.

¹⁰³ Article 849 du Code civil.

¹⁰⁴ M. LAMOUREUX, *op. cit.*

¹⁰⁵ M. LAMOUREUX, *op. cit.*

notamment parce que bien que ces deux instruments soient distincts, ils sont aussi complémentaires¹⁰⁶. Une distinction fondamentale entre le TAC et l'action de groupe réside dans la nature du dommage concerné. Alors que l'action de groupe cible des dommages de masse¹⁰⁷, le TAC se concentre sur les atteintes à des droits transindividuels, où l'identification des individus touchés est souvent impossible. Comme le souligne la Professeure C. RIBOT, l'action de groupe repose sur une addition d'intérêts individuels¹⁰⁸, tandis que le TAC ne permet pas une individualisation ou une identification claire des intérêts. Une autre différence réside dans le mode de résolution des conflits. Alors que l'action de groupe se traduit par un recours juridictionnel, le TAC vise une résolution extrajudiciaire des conflits. Comme le met en lumière Madame A. POMADE, l'issue de l'action de groupe et du TAC diffère notablement: le premier implique le recours à l'ordre juridictionnel, tandis que le second repose sur un accord entre les parties¹⁰⁹.

524 Les avantages de l'action en groupe à retenir en cas d'adaptation du terme d'ajustement de conduite en droit français. En considération des différences entre ces deux outils juridiques de résolution de conflits en matière environnementale, deux caractéristiques de la procédure prévue en cas d'action en groupe semblent intéressantes pour faciliter l'adaptation du TAC en droit français. Tout d'abord, la possibilité pour l'action en groupe d'être portée devant le juge administratif ou le juge judiciaire selon le type de dommage ouvre la voie à une procédure similaire en cas de conclusion d'un TAC. Selon les parties en cause, la saisine du juge pourrait être effectuée conformément aux dispositions prévues pour les actions en groupe. En présence de l'État en tant que potentiel transgresseur, le juge administratif serait compétent. En revanche, si une personne physique ou morale est en cause, ainsi qu'en cas de possible infraction passible de répression pénale, le juge judiciaire serait compétent pour statuer sur l'affaire. Un autre avantage susceptible qui pourrait être mobilisé pour adapter le TAC est la possibilité pour le juge d'évaluer les différents types de préjudices liés au dommage dans le cadre d'une seule action. Dans le cas du TAC, cette évaluation pourrait être réalisée directement entre les parties sans l'intervention du judiciaire. Cependant si nécessaire, la possibilité de recourir aux tribunaux avec un document traitant des différents types de

¹⁰⁶ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

¹⁰⁷ M. LAMOUREUX, *op. cit.*

¹⁰⁸ C. RIBOT, *op. cit.*, p. 711. Dans même sens, la Professeure M. LAMOUREUX souligne l'action de groupe vise répondre au dommage subi par « chaque victime individuelle, puisqu'il ne s'agit que de préjudices individuels, reste libre, soit d'intégrer le groupe, soit de préférer agir par ailleurs à titre individuel, soit encore de ne pas agir du tout ». M. LAMOUREUX, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰⁹ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

préjudices nécessiterait l'intervention d'un juge capable de prendre en compte toutes les demandes. Ainsi, le modèle existant en cas d'action en groupe demeure une référence pour l'adaptation du TAC.

B – Le recours aux tribunaux pour prévenir la survenance du dommage environnemental

525 Les possibilités de recours aux tribunaux et le terme d'ajustement de conduite.

La mobilisation des TAC s'inscrit dans le processus de judiciarisation de la politique, des conflits et des relations sociales, selon Monsieur P. P. SOARES *et al.*¹¹⁰. Par ailleurs, la Professeure G. A. RODRIGUES souligne l'importance des tribunaux comme principaux forums de résolution des litiges, avec une relation étroite entre les modes alternatifs de règlement des différends¹¹¹. Les tribunaux, en exerçant leur rôle de détermination du droit prévalant dans les conflits, envoient un message qui influence l'ensemble du système¹¹². Malgré le fait que le TAC ait été initialement conçu pour éviter la judiciarisation par le biais de l'action civile publique¹¹³ au Brésil¹¹⁴, cet outil peut être mobilisé à tout moment. En d'autres termes, il peut être utilisé avant ou après un recours auprès du tribunal¹¹⁵. Dans le cadre d'un TAC préventif visant à éviter la survenance de dommages environnementaux, les parties concernées (possibles victimes, autorités compétentes) peuvent soit intenter une action en justice, qui pourrait être suspendue à la conclusion d'un TAC, soit conclure un accord et le faire valoir devant la justice en cas de manquement de la part du transgresseur. Madame A. POMADE souligne que l'intérêt du TAC réside dans son applicabilité à tous les types de régimes de compensation, qu'il s'agisse de mesures imposées par une décision unilatérale de l'administration, résultant d'une obligation légale, d'une condamnation judiciaire ou adoptées de manière volontaire¹¹⁶. Finalement, le recours au tribunal semble justifié lorsque les TAC visant à éviter le dommage environnemental ne sont pas intégralement respectés dans le délai imparti, ce qui pourrait accroître le risque de survenance du dommage. Ainsi, afin d'assurer l'exécution des clauses stipulées pendant la phase de négociation, les juges administratifs ou

¹¹⁰ P. P. SOARES, M. T. HAZEU, S. A. CORREIA. A Judicialização de Conflitos Socioambientais na Amazônia Rural e Urbana: Experiências com Termos de Ajustamento de Conduta em Barcarena e Belém (PA). *Mediações*. 2020, p. 449-468.

¹¹¹ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹¹² G. A. RODRIGUES, *Ibid.*

¹¹³ L'équivalent à l'action en groupe en France.

¹¹⁴ P. P. SOARES, M. T. HAZEU, S. A. CORREIA, *op. cit.* ; G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹¹⁵ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*

¹¹⁶ A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

judiciaires pourraient être sollicités pour ordonner au potentiel transgresseur de mettre fin au manquement, rendant ainsi les mesures prévues par le TAC concrètes. En d'autres termes, cela permettrait d'adapter le comportement de l'acteur pour éviter le dommage environnemental. Dans ce contexte, l'intervention de la justice serait nécessaire pour faire respecter les mesures prévues, assurer la mise en adéquation des actions du potentiel transgresseur et la protection de l'environnement.

526 L'hypothèse de recours aux tribunaux pour prévenir le dommage dans le cadre d'une adaptation du terme d'ajustement de conduite. Parmi les différentes hypothèses envisageables de recours aux tribunaux dans le cadre d'une adaptation du TAC en droit national, une situation mérite une attention particulière. Dans le cadre d'un TAC envisagé entre les autorités compétentes, notamment le préfet maritime et les gestionnaires de l'aire marine protégée, visant à réguler le comportement des plaisanciers pour assurer la protection des cétacés dans une zone intégrant une aire marine protégée, l'autorité habilitée à surveiller l'exécution du TAC pourrait recourir au tribunal en cas de nécessité de révision du TAC en raison de nouveaux phénomènes ou de nouvelles informations. Ainsi, il ne s'agit pas d'un cas de non-respect des termes établis, mais de la survenance d'une nouvelle situation qui menace la protection de ces espèces. Dans cette hypothèse, le juge jouerait un rôle de conciliateur en étant saisi pour convier les parties à une nouvelle négociation afin de réexaminer les mesures établies et de les adapter à la nouvelle réalité, dans le but de prévenir la survenance du dommage environnemental, notamment en raison des impacts de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

Le TAC initialement conçu pour éviter la judiciarisation reste néanmoins mobilisable à tout moment que ce soit avant ou après un recours devant le tribunal. Son utilisation préventive, visant une prévention des dommages environnementaux, offre une alternative à l'action judiciaire traditionnelle. Cependant, en tirant parti des avantages de la procédure de l'action en groupe, il serait possible de recourir aux tribunaux pour garantir le respect des TAC et prévenir ainsi la survenance du dommage environnemental. Les juges, qu'ils soient administratifs ou judiciaires, pourraient jouer un rôle essentiel dans l'application et l'exécution de ces mesures, assurant ainsi la prévention des dommages environnementaux.

II – Le recours aux tribunaux administratifs et aux tribunaux judiciaires en cas de violation d’une obligation

527 Annonce du plan. Par sa définition même, le TAC vise à résoudre les litiges de manière extrajudiciaire, en proposant des compensations ou des réparations avant même qu'un litige ne survienne et que le recours au juge ne soit nécessaire. Cependant, il peut également prévoir des amendes en cas de non-exécution et, en matière civile, il peut fonctionner comme un titre exécutoire¹¹⁷. Cette particularité découle de l'idée que les parties impliquées acceptent les dispositions du TAC en les co-signant, s'exposant ainsi à des sanctions en cas de non-respect¹¹⁸. La reconnaissance des dispositions convenues dans le TAC comme étant susceptibles d'être directement présentées devant les tribunaux constitue l'un des principaux avantages de cet outil de résolution des conflits¹¹⁹. Au regard de ce qui se fait au Brésil, nous pouvons envisager le recours aux tribunaux administratifs en cas de violation d’une obligation et en se fondant sur la procédure de l’action en groupe (A). Cela n’exclut pas un recours devant les tribunaux judiciaires (B).

A – Le recours aux tribunaux administratifs en cas de non-respect du terme d’ajustement de conduite

528 Les conditions pour recourir au juge administratif en cas de non-respect du terme d’ajustement de conduite. Premièrement, il convient de souligner le rôle du juge administratif en matière environnementale. Madame C. REGOURD *et al.* soulignent que le juge administratif peut établir cette responsabilité pour faute, par exemple en cas d'illégalité d'une mesure de police, ou sans faute, pour risque, comme dans le cas de situations dangereuses¹²⁰. Cependant, ils mettent en avant que dans le contexte environnemental, la finalité de cette responsabilité évolue vers une approche moins axée sur la réparation et davantage sur la reconnaissance de l'urgence à agir pour atteindre les objectifs environnementaux¹²¹. D’ailleurs, selon les auteurs, la multiplication des recours devant le juge reflète une volonté de sensibiliser aux enjeux environnementaux, notamment climatiques, et

¹¹⁷ Voir notes sur l'« accord d'ajustement de conduite » sur le site officiel de la RSE-O: http://www.rse.cnrs.fr/rse_fr/index.php?tema=36. Accès 07 mars 2024.

¹¹⁸ A. POMADE. Le « terme d’ajustement des conduites » [...], *op. cit.*

¹¹⁹ G. A. RODRIGUES, *op. cit.*; R. F. SANTOS, *op. cit.*

¹²⁰ C. REGOURD, C. RIMBAULT, M. VERPEAUX. Les juges et le droit de l’environnement. In : C. REGOURD, C. RIMBAULT, M. VERPEAUX. *Institutions et droit de l'environnement*. La Documentation française. 2023, p. 109-140.

¹²¹ C. REGOURD, C. RIMBAULT, M. VERPEAUX, *Ibid.*

révèle une certaine méfiance envers les actions politiques¹²². Deuxièmement, force est de constater que la Charte de l'environnement dispose que les politiques publiques doivent favoriser le développement durable, conciliant ainsi la protection de l'environnement avec le développement économique et social¹²³. En cas de non-respect de cet équilibre, l'État pourrait être accusé de transgresser cette norme et dans certains cas, il pourrait être tenu responsable de porter atteinte à un droit transindividuel, celui d'un environnement équilibré. En conséquence, l'État pourrait être considéré comme un transgresseur potentiel, ce qui lui permettrait de conclure, avec d'autres autorités compétentes, un TAC. En cas de violation des clauses convenues lors de la phase de négociation entre les parties concernées, l'autorité compétente chargée de surveiller l'exécution du terme pourrait saisir le juge administratif pour demander l'exécution des termes convenus. Cependant, dans le cadre d'une éventuelle adaptation du TAC au droit national, si un recours est engagé devant le juge administratif, deux aspects liés à l'exécution directe de l'accord méritent d'être analysés.

529 Les premières pistes pour envisager un recours devant le juge administratif. Pour envisager un recours devant le juge administratif en cas de violation des mesures prévues dans le TAC, il convient d'examiner les possibilités offertes par la procédure de l'action de groupe. Cette dernière permet de saisir différents tribunaux en fonction de la nature du préjudice¹²⁴. Par conséquent, le recours au juge administratif pourrait être envisagé lorsque l'État serait impliqué en tant que défendeur, c'est-à-dire lorsqu'il serait responsable du dommage. Cette possibilité pourrait également être envisagée dans le cas où l'État serait un transgresseur potentiel ou non lors de la conclusion du TAC, ce qui pourrait l'amener à comparaître devant le juge administratif. Cependant jusqu'à présent, aucune action de groupe en matière environnementale n'a été jugée devant un tribunal administratif, ce qui limite notre capacité à vérifier la procédure d'exécution en cas de non-respect de la décision de justice. Nonobstant, il est possible de s'inspirer de la procédure prévue dans la section 8 du chapitre XII, titre VII, du livre du Code de justice administrative¹²⁵. Bien que l'article R77-12-13 de ce code privilégie l'exécution individuelle des décisions rendues par le juge administratif, et compte tenu des caractéristiques particulières du TAC, nous pourrions envisager de considérer cette procédure comme équivalente à une décision rendue sur une action en reconnaissance de droits. Ainsi, le juge administratif pourrait être saisi pour demander l'exécution des mesures

¹²² C. REGOURD, C. RIMBAULT, M. VERPEAUX, *op. cit.*

¹²³ Article 6 de la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1 mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (1).

¹²⁴ M. LAMOUREUX, *op. cit.*, p. 66.

¹²⁵ Voir les articles R77-12-13 à R77-12-18 du Code de justice administrative.

prévues dans le TAC, notamment en ordonnant la réalisation ou l'arrêt d'une action conformément aux dispositions du TAC, ou en imposant le paiement immédiat d'une amende en cas de violation d'une mesure passible de sanctions pécuniaires à titre de compensation. Finalement, bien que le juge administratif ne serait pas appelé à reconnaître la responsabilité de l'État, il jouerait un rôle crucial dans la prise de conscience de l'urgence à agir pour atteindre les objectifs environnementaux prévus dans le TAC, comme l'a souligné Madame C. REGOURD *et al*¹²⁶.

530 L'hypothèse de recours au juge administratif en cas de violation du terme d'ajustement de conduite. Prenons l'hypothèse où un TAC serait établi pour la création d'une zone de mouillage écologique, visant à soutenir l'interdiction de mouillage dans une zone déterminée au sein d'une aire marine protégée, dans le but de restaurer l'état écologique d'un herbier et de compenser la perte de certaines espèces. Ce TAC pourrait être convenu entre la municipalité, le préfet maritime, les gestionnaires de l'aire marine protégée, l'association locale de nautisme, ainsi que d'autres représentants du public. Conformément aux recommandations du guide méthodologique du Ministère de la Transition Écologique et de la Solidarité sur la création, la gestion et l'organisation des zones de mouillage et des équipements légers (ZMEL)¹²⁷, la municipalité pourrait être désignée comme porteur du projet, ayant été reconnue par la préfecture maritime comme bénéficiaire de la convention. Cependant, le gestionnaire de l'aire marine protégée, chargé de surveiller et d'accompagner la mise en œuvre des comportements conformes, pourrait constater le non-respect de la date limite fixée pour la création de la zone de mouillage écologique, sans justification apparente. Afin de contraindre la municipalité à respecter le TAC et à empêcher le mouillage direct sur les herbiers, le gestionnaire de l'aire marine protégée pourrait déposer une demande d'exécution devant le juge administratif. Dans ce cas, le juge pourrait être amené à se prononcer sur l'obligation de la municipalité de mettre en œuvre les mesures co-construites ou, le cas échéant, de payer l'amende prévue dans le TAC.

Finalement, nous pouvons observer que si le TAC a pour objectif de résoudre un conflit environnemental sans saisir la justice, le recours aux tribunaux administratifs en cas de non-respect du TAC peut constituer une mesure cruciale pour garantir l'effectivité de ces

¹²⁶ C. REGOURD, C. RIMBAULT, M. VERPEAUX, *op. cit.*

¹²⁷ Ministère de la transition écologique et solidarité. Guide méthodologique : créer, gérer et organiser les zones de mouillages et équipements légers (ZMEL). 2020. Disponible [en ligne] https://mer.gouv.fr/sites/default/files/2020-12/Guide_zone_mouillage_equipements_legers_0.pdf. Accès 07 mars 2024.

accords. Tout en permettant d'assurer le respect des mesures convenues et de prévenir les dommages environnementaux, cette possibilité pourrait mettre en lumière le rôle central du juge administratif dans la promotion de la justice environnementale et la réalisation des objectifs écologiques fixés par cet outil juridique.

B – Le recours aux tribunaux judiciaires en cas de non-respect du terme d’ajustement de conduite

531 La possibilité de recourir au juge judiciaire en cas de violation du terme d’ajustement de conduite. À l'origine, le TAC en matière civile se présente comme un titre exécutoire¹²⁸, garantissant ainsi l'exécution des obligations convenues et signées par les parties dans les délais impartis¹²⁹. Dans cette optique, l'autorité compétente chargée de surveiller la mise en œuvre des mesures peut, en cas de violation, déposer une demande d'exécution devant le juge judiciaire afin d'assurer leur respect. Comme mis en exergue précédemment, dans le cadre d'une adaptation du TAC, il serait envisageable de le considérer comme l'une des obligations visées par les articles 1103 et 1104 du Code civil, c'est-à-dire comme des obligations pouvant être légalement formées et devant être exécutées de bonne foi. Ainsi, en tant qu'instrument juridique doté de la force d'un titre exécutoire en matière civile en cas de non-respect des clauses négociées, si le TAC prévoit une créance liquide et exigible¹³⁰, il pourrait être soumis à la procédure classique d'exécution civile¹³¹. Toutefois, une particularité importante de cet outil de résolution des conflits mérite d'être soulignée. Pour garantir le paiement des amendes ou compensations monétaires prévues par le TAC, tel que souligné par Madame A. POMADE, il est possible, de manière générale et originale, de procéder à une compensation qui va jusqu'à la saisie des biens du débiteur pour fournir les ressources nécessaires au créancier¹³². Cette forme d'exécution, appelée « *execução de quantia certa* » en portugais, implique la saisie judiciaire des biens du débiteur pour garantir le paiement du

¹²⁸ G. A. RODRIGUES, *op. cit.* ; F. R. V. AKAOUI, *op. cit.* ; R. F. SANTOS, *op. cit.*

¹²⁹ P. OLIVEIRA, *op. cit.*

¹³⁰ Dans le sens de l'article L111-2 du Code des procédures civiles d'exécution

¹³¹ Article L111-1 et suivants du Code des procédures civiles d'exécution.

¹³² L'autreure met également l'accent sur le fait que cette forme d'exécution signifie littéralement « *la fourniture d'un bien pour « compenser » le bien lésé, en pratique, cela s'analyse comme le paiement du débiteur au créancier d'une somme d'argent, par équivalent. Si le débiteur est insolvable, ses biens peuvent être saisis par l'organe public de défense de l'environnement qui les utilisera pour mener sa politique environnementale. Par exemple : une voiture sera confisquée au débiteur pour permettre à l'autorité publique d'exercer son pouvoir de contrôle ou de police environnementale. L'objectif est que la somme équivalente au montant du dommage soit obtenue* » A. POMADE. Le « terme d'ajustement des conduites » [...], *op. cit.*, p. 348.

créancier, si besoin¹³³. L'objectif de ce type d'exécution est d'assurer la compensation du dommage environnemental et agir comme une mesure éducative afin de dissuader d'une nouvelle transgression¹³⁴. Bien que cette exécution ne soit pas encore une réalité en droit français, dans le cas de violation de l'une des mesures en matière civile prévues par le TAC, le juge d'exécution pourrait être mobilisé pour forcer le respect de l'obligation de faire ou de ne pas faire, ou en cas de prévision, de forcer le paiement.

532 L'hypothèse de la violation d'une mesure civile du terme d'ajustement de conduite. Prenons l'hypothèse où un TAC est établi pour réguler les sorties culturelles en bateau au sein d'une aire marine protégée, conclu entre les autorités compétentes, les opérateurs touristiques et les associations locales. Ce terme pourrait comporter plusieurs obligations visant à minimiser les impacts environnementaux sur les écosystèmes, telles que la limitation des zones accessibles aux bateaux, la réduction des émissions sonores et visuelles, ainsi que la sensibilisation des plaisanciers à la conservation des écosystèmes marins. De plus, les parties prenantes pourraient convenir d'une amende en cas de violation des mesures. Dans l'éventualité où une violation de la mesure de réduction sonore serait constatée, l'autorité compétente chargée d'assurer l'exécution pourrait déposer une demande d'exécution devant le juge judiciaire pour contraindre le paiement conformément au montant mentionné. Cette procédure viserait à garantir le respect des engagements pris et à dissuader toute infraction aux termes du TAC.

Enfin, la possibilité d'avoir un recours aux tribunaux administratifs et judiciaires en cas de violation d'une obligation prévue dans un terme d'ajustement de conduite fait partie des avantages de cet outil afin de garantir l'effectivité des mesures de prévention et de réparation du dommage environnemental. D'une part, le recours aux tribunaux administratifs permet de s'assurer que les engagements convenus, notamment par l'État, sont respectés, en demandant l'exécution des mesures prévues dans le TAC. Bien que le juge administratif ne soit pas appelé à reconnaître la responsabilité de l'État, il contribue à sensibiliser aux enjeux environnementaux et à promouvoir l'urgence à agir pour atteindre les objectifs écologiques négociés par les acteurs. D'autre part, le recours aux tribunaux judiciaires offre une garantie supplémentaire en matière civile, notamment en reconnaissant en tant que titre exécutoire pour assurer le respect des obligations convenues. La possibilité de saisir les biens du débiteur en

¹³³ T. P. OLIVEIRA, *op. cit.*

¹³⁴ I. W. SARLET, T. FENSTERSEIFER. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012.

cas de non-respect des mesures prévues constitue une mesure dissuasive efficace et pourrait permettre de compenser les dommages environnementaux causés.

533 Conclusion du chapitre. Le TAC, en tant qu'outil juridique, joue un rôle pacificateur des conflits en favorisant le consensus autour de solutions adéquates pour les acteurs concernés, permettant ainsi d'obtenir une résolution négociée sans recourir immédiatement à la justice. Son adaptation en droit français pourrait étendre les possibilités de régulation des activités de plaisance, voire réglementer directement la fréquentation si celle-ci menace les écosystèmes marins. Il ne s'agit pas d'une concurrence avec les instruments de régulation existants dans les aires marines protégées, mais d'un renfort pour la protection des écosystèmes. Cet outil juridique répond aux besoins locaux en associant les acteurs socio-économiques et les autorités compétentes dans la co-construction des clauses, favorisant ainsi une plus forte acceptation sociale et une légitimité accrue des décisions. L'implication directe des acteurs concernés et la coopération dans l'élaboration des termes favorisent finalement une acceptation plus large des clauses prévues. De plus, l'accès à l'information et la sensibilisation aux enjeux environnementaux encouragés par la participation des acteurs locaux favorisent une prise de conscience collective et une meilleure acceptation des décisions prises. Ainsi, une approche fondée sur la négociation des termes d'ajustement de conduite offrirait un cadre propice à l'amélioration de la légitimité et de l'acceptabilité sociale, notamment en ce qui concerne la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. De plus, cet outil pourrait jouer un rôle important dans l'équilibre des pouvoirs entre les gestionnaires des aires marines protégées et les préfets maritimes. La concertation entre les parties prenantes lors des négociations renforce la légitimité des autorités désignées et favorise une adaptation contextuelle, renforçant d'une part la légitimité du préfet maritime dans un rôle occasionnel comme autorité compétente pour surveiller l'exécution du TAC, ainsi le pouvoir décisionnel des gestionnaires des aires marines protégées et consolidant leur présence locale. Enfin, bien que l'objectif soit d'éviter le recours aux tribunaux, ils pourraient être saisis pour assurer l'exécution des mesures négociées et prévenir les dommages environnementaux. La mobilisation du terme d'ajustement de conduite pour collaborer avec d'autres formes de régulation des activités de plaisance dépendra d'une révision législative et d'adaptations du droit national, notamment en envisageant des procédures telles que l'action de groupe en matière environnementale ou la demande d'exécution du Code civil.

542. Conclusion du titre 2. Le TAC est un instrument juridique brésilien *sui generis* visant à résoudre les conflits extrajudiciaires lorsque des personnes physiques ou morales menacent, commettent ou ont commis une transgression ayant un impact sur un droit transindividuel. Fondé sur la reconnaissance du droit humain à un environnement équilibré ainsi que sur le droit de l'environnement en général, cet outil s'applique également aux litiges environnementaux. Nous avons identifié quatre avantages principaux émergeant de l'utilisation de l'ajustement de conduite dans le domaine environnemental. Tout d'abord, il constitue un moyen de résolution des conflits plus rapide que le recours aux tribunaux. Ensuite, il repose sur la négociation et le dialogue entre les parties concernées (secteur privé, secteur public et public) afin de mettre en place des mesures visant à rectifier les comportements déviants. Ainsi, tel que développé au Brésil, il s'agit d'un instrument participatif et dialogique de traitement des conflits, s'opposant aux décisions juridictionnelles imposées par un juge. Comme le soulignent certains auteurs, le TAC favorise la participation du public à la prise de décision et lui offre un moyen de contribuer à l'élaboration de nouvelles formes de régulation des comportements sociaux. D'une part, bien qu'il soit co-construit, le terme d'ajustement de conduite a force contraignante et, en cas de non-respect, il peut être exécuté par les tribunaux administratifs ou judiciaires pour garantir le respect des mesures négociées. Enfin, cet outil présente un fort potentiel pour établir une justice environnementale en corrigeant les effets pervers indirects des actions. Par conséquent, il semble qu'il pourrait compléter utilement les dispositifs de protection de l'environnement en France. Au long de ce titre, une analyse des implications potentielles sur le droit national en cas d'adaptation du TAC ainsi que des liens existants entre le droit national et cet outil a été menée. Nous avons constaté que certaines procédures pourraient faciliter cette adaptation, telles que la reconnaissance du préjudice écologique pur, l'action en groupe en matière environnementale et l'exécution civile. Dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, l'utilisation du TAC pourrait venir en soutien des normes existantes et contribuer à une régulation directe de la fréquentation de plaisance en cas de menace pour les écosystèmes marins. De plus, il pourrait jouer un rôle pacificateur face aux enjeux entre l'environnement et les questions socio-économiques en favorisant la participation des acteurs et du public dans la prise de décision. Enfin, le TAC pourrait être un levier, dans l'hypothèse d'un équilibre entre les pouvoirs de police administrative des gestionnaires des aires marines protégées et des préfets maritimes, contribuant à l'acceptation sociale des décisions et à la légitimation de ces autorités dans le territoire. L'adaptation du TAC en droit national se justifie par son

caractère pacificateur et de co-construction de la norme. En effet, bien que cela nécessite une révision législative et de certains dogmes juridiques, cette adaptation ne semble pas utopique.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

543. Dans la seconde partie de cette étude, nous avons examiné diverses perspectives juridiques et issues d'autres sciences sociales afin de comprendre les différentes interprétations du concept de gouvernance, ainsi que les outils juridiques susceptibles d'améliorer l'efficacité des normes liées à la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. L'objectif était de favoriser une meilleure acceptabilité sociale de ces normes. Tout d'abord, nous nous sommes penchés sur les différentes conceptions du terme « gouvernance » en droit. Bien qu'étant polysémique, il est généralement associé à la gestion des ressources et aux processus décisionnels, tout en revêtant des nuances selon les disciplines. Cette notion est souvent qualifiée de participative, collaborative ou démocratique. Constatant le manque de précision en droit national à son égard, nous nous sommes tournés vers les approches internationales et européennes. Nous avons également exploré les contributions d'autres sciences sociales, desquelles la notion de gouvernance négociée a retenu notre attention comme la plus pertinente pour notre sujet d'étude. La gouvernance négociée renvoie à un processus de prise de décision fondé sur la négociation et la coopération entre les acteurs et qui envisage la résolution de conflit menant à une décision contraignante et mutuellement acceptable. Cette notion, nous a semblé la plus pertinente dans la perspective d'améliorer l'acceptabilité sociale des normes liés à régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

Partant, nous avons ensuite formulées diverses hypothèses impliquant la mobilisation de la gouvernance négociée dans les processus de participation du public au sein de ces aires protégées. Des consultations publiques plus fréquentes et une concertation en amont renforcée ont été évoquées comme des moyens de favoriser la coopération entre les acteurs locaux et les autorités compétentes, et de résoudre les conflits entre différents intérêts socio-économiques et environnementaux. Ces propositions, bien que seules hypothèses, soulignent l'opportunité d'une révision législative pour permettre leur concrétisation et offrent des pistes d'évolution du droit, notamment en ce qui concerne la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. En l'absence de ces possibilités, d'autres instruments juridiques fondés sur la gouvernance négociée pourraient être envisagés pour améliorer la prise de décision et sa mise en œuvre en droit de l'environnement. Cela nous a conduit à explorer un instrument juridique susceptible d'être adapté au droit français afin de renforcer la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, tout

en améliorant l'acceptabilité sociale de la norme et la légitimité des décideurs : le terme d'ajustement de conduite.

Dans ce cadre, la conception brésilienne de le terme d'ajustement de conduite nous semble un atout précieux. Il est entendu par la doctrine brésilienne comme un outil juridique collaboratif pour résoudre les conflits et favorisant la négociation et la coopération entre les différentes parties de la société. Dans le domaine de la protection des droits transindividuels, notamment l'environnement, cet instrument présente plusieurs avantages. Tout d'abord, il permet de parvenir à un compromis entre les parties impliquées dans un dommage environnemental et les tiers potentiellement affectés, favorisant ainsi la conciliation des intérêts divergents. Ensuite, il facilite le dialogue entre les acteurs publics, privés et sociaux, favorisant une meilleure compréhension des enjeux environnementaux et l'élaboration de solutions acceptées. Enfin, il contribue à promouvoir la justice environnementale en permettant la correction des effets néfastes des actions dommageables et en favorisant la participation du public à la prise de décision. Envisager son adaptation en droit français comme un instrument *suis generis* semble être une perspective réaliste, pouvant renforcer les principes juridiques existants. En favorisant une approche collaborative, le terme d'ajustement de conduite représente un outil encourageant pour une gestion durable de l'environnement tout en respectant les objectifs de développement économique et social locaux, notamment dans le cas de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. De plus, en mobilisant la notion de gouvernance négociée, cet outil juridique pourrait aboutir à des décisions plus acceptables en cas de dommages environnementaux, à condition que son processus opérationnel soit guidé par l'intérêt général en matière environnementale et la participation du public.

Finalement, nous avons étudié les implications du terme d'ajustement de conduite dans le cadre de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées pour en apprécier des hypothèses d'adaptation en droit français. Son adaptation au droit français pourrait élargir les possibilités de régulation des activités de plaisance, voire permettre une réglementation directe de la fréquentation si celle-ci menace les écosystèmes marins. Nous avons observé qu'il ne s'agit pas d'une concurrence avec les instruments de régulation existants dans les aires marines protégées, mais d'un renfort pour la protection des écosystèmes. Cet outil juridique répond aux besoins locaux en associant les acteurs socio-économiques et les autorités compétentes dans la co-construction des clauses, favorisant ainsi une plus grande acceptation sociale et une légitimité accrue des décisions. En impliquant

directement les acteurs concernés et en favorisant la coopération dans l'élaboration des termes, il permettrait une acceptation plus large des clauses prévues. De plus, le terme d'ajustement de conduite encourage l'accès à l'information et la sensibilisation aux enjeux environnementaux, renforçant ainsi la prise de conscience collective et l'acceptation des décisions prises. Cette approche fondée sur la négociation offrirait un cadre propice à l'amélioration de la légitimité et de l'acceptabilité sociale, notamment en ce qui concerne la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées. Par ailleurs, il pourrait jouer un rôle crucial dans l'équilibre des pouvoirs entre les gestionnaires des aires marines protégées et les préfets maritimes, renforçant ainsi leur légitimité et leur présence locale. Enfin, bien que l'objectif soit d'éviter le recours aux tribunaux, ces derniers pourraient être saisis pour assurer l'exécution des mesures négociées et prévenir les dommages environnementaux.

Par conséquent, le terme d'ajustement de conduite pourrait contribuer à surmonter et dépasser les limites des outils juridiques et non juridiques identifiés dans la première partie de cette étude, représentant ainsi une piste à considérer dans l'évolution future du droit de l'environnement national. Son adoption pourrait enrichir le cadre juridique existant en matière de protection de l'environnement, tout en favorisant une approche plus collaborative et effective dans la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

CONCLUSION GENERALE

544. Après avoir mené une exploration approfondie des mécanismes de régulation des activités de plaisance dans les aires marines protégées, ainsi que des défis et des opportunités qui y sont associés, il apparaît clairement que la question de la gouvernance occupe une place centrale dans cette dynamique. Nous avons tout d'abord mis en lumière les lacunes des outils juridiques actuels, tenant notamment aux défis liés aux compétences des autorités compétentes et à l'acceptabilité sociale des normes établies. Face à ces constats, il est apparu nécessaire de réfléchir à des approches innovantes susceptibles de compléter et de renforcer le cadre existant.

Nous avons constaté que la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées repose sur un mélange de mesures contraignantes et volontaires, influencé par une tradition de régulation sectorielle et une extension des pratiques de conservation terrestre vers les milieux marins. Cependant, malgré les compétences attribuées aux préfets maritimes et aux gestionnaires des aires marines protégées, leur capacité à réguler la fréquentation de plaisance est limitée par divers facteurs tels que les contraintes financières et des moyens humains, les obstacles institutionnels et une communication imparfaite avec les acteurs locaux. Cette situation entraîne une disparité entre les attentes des usagers et la réalité de la régulation, conduisant à une forme de remise en question de la légitimité des autorités compétentes. C'est sans compter une acceptabilité sociale des normes réglementaires quelque peu compromise, en raison d'une participation du public limitée et d'un apparent manque de confiance dans les processus décisionnels. Les approches volontaires mises en œuvre par les gestionnaires des aires marines protégées, que l'on pourrait penser efficaces pour pallier ces lacunes observées, se heurtent pourtant elles-aussi à des défis tels qu'une sélection trop importante des parties prenantes lors de leur élaboration, et le risque de marginalisation des acteurs non représentés.

Dans un second, afin de dépasser ces limites relevées et permettre une meilleure régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, nous avons cherché des réponses fondées sur une approche collaborative et innovante, impliquant la participation active de toutes les parties prenantes. Dans ce contexte, nous avons examiné différentes conceptions de la gouvernance, en droit et dans d'autres sciences sociales. La gouvernance négociée est apparue comme une approche et une perspective prometteuse pour renforcer l'acceptabilité sociale de la norme. En favorisant la coopération entre les acteurs

concernés, la gouvernance négociée s'est avérée offrir un cadre propice à l'élaboration de décisions mutuellement acceptables et contraignantes. S'appuyant sur cette notion, nous avons vérifié les possibles conséquences sur les procédures de participation du public en matière environnementale, en particulier en ce qui concerne la régulation de la fréquentation de plaisance. Ainsi, la mise en œuvre de consultations publiques plus fréquentes et d'une concertation renforcée a été suggérée comme moyen de promouvoir la collaboration entre les acteurs locaux et les autorités compétentes, favorisant ainsi l'acceptabilité sociale de la norme. Bien que ces propositions ne soient pour le moment que des hypothèses, elles soulignent l'importance d'une éventuelle action législative pour les concrétiser, offrant ainsi des pistes d'évolution du droit. En l'absence de telles options, un autre instrument juridique fondé sur la gouvernance négociée a été envisagé pour répondre aux limites observées.

Nous avons identifié le terme d'ajustement de conduite, outil juridique co-construit développé au Brésil, comme une solution potentiellement adaptée aux besoins spécifiques de la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées françaises. Le terme d'ajustement de conduite présente plusieurs avantages, notamment de faciliter le dialogue entre les acteurs concernés, la promotion de la justice environnementale et la correction des effets des dommages à l'environnement. Son adaptation au contexte français pourrait offrir un cadre réglementaire plus inclusif et participatif, renforçant ainsi la légitimité des décisions prises et favorisant une approche collaborative et contraignante en matière de protection de l'environnement. Ainsi, face aux défis liés aux compétences des autorités compétentes et à l'acceptabilité sociale des normes observées, cet outil représente une piste prometteuse pour surmonter les limites des outils juridiques actuels et renforcer la régulation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées.

En explorant la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées, en s'intéressant aux solutions juridiques au regard des enjeux socio-économiques, nous avons constaté et dégagé qu'il semble indispensable d'adopter des approches innovantes et collaboratives pour conduire un changement de comportement et rendre plus effective la norme juridique. L'intégration de la gouvernance négociée et du terme d'ajustement de conduite dans le cadre juridique existant, pourrait non seulement renforcer la protection des écosystèmes marins, mais aussi promouvoir une conscientisation environnementale nécessaire pour ancrer des comportements plus respectueux des écosystèmes marins. Nous espérons que la curiosité suscitée par cet outil juridique original pourra conduire à des

échanges fructueux avec d'autres autorités compétentes pour la prise de décision dans un futur proche.

REGLES DECITATION

Les thèses publiées, les monographies, les ouvrages et les manuels sont cités de la manière suivant :

Auteur(s). Titre. Ville : Editeur Comemercial, Année de publication, page.

Les thèses non publiées sont citées de la manière suivante :

Auteur, Titre, Th., Année de soutenance, page.

Les chapitres des ouvrages sont cités de la manière suivante :

Auteur(s) du chpaitre. Titre. *In* : Auteur(s)/Editeur(s) d'ouvrage. *Titre d'ouvrage*. Ville : Editeur Comemercial. Année de publication, page.

Les articles et les chroniques sont cités de la manière suivante :

Auteur(s). Titre. *Revue*, numéro (pour les revues à numérotation spéciale ou paginées au numéro). Année, page.

Les discours, les interventions orales, les conférences et les séminaires individuels non publiés sont cités de la manière suivante :

Intervenant, Titre, Colloque/Séminaire, Lieu, Date [En ligne] adresse ligne, date de la consultation.

Les documents électroniques sont cités de la manière suivante :

Auteur. Titre. Datede la version utilisée.

La jurisprudence :

Les références de notes sous arrêts, chroniques ou observations ne sont pas reproduites dans la bibliographie.

Dans les notes de bas de page :

Les références ne sont citées qu'une fois en début de chapitre. Par la suite :

- *op. cit.* renvoie à une référence précitée.
- *Ibid.* renvoie à la référence précitée juste avant, si elle ne s'accompagne pas d'une citation de l'auteur.

BIBLIOGRAPHIE

I – DICTIONNAIRES

ARNAUD, A.-J. Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit. Paris : LGDJ. 1993.

BRODHAG, C., F. BREUIL, N. GONDRAN, F. OSSAMA. Dictionnaire du développement durable. Saint-Dennis : Afnor. 2004.

COLLART, F., DUTILLEUL, V. PIRONON, A. VAN LANG. Dictionnaire juridique des transitions écologiques. Paris : Institut Universitaire Varenne. 2018.

COMINELLI, F., M. CORNU, F. ORSI, J. ROCHFELD. Dictionnaire de biens communs. Paris : PUF. 2017.

JACQUOT, S., P. RAVINET, L. BOUSSAGUET. Dictionnaire des politiques publiques. Paris : Presses de Sciences Po. 2019.

OLIVEIRA, C. C., M.-P. LANFRANCHI, N. MONEBHURRUN. Dictionnaire sur la fonction du droit dans la gestion durable des ressources minérales marines. Campinas : Pontes Editores. 2020.

PIRONON, V., A. VAN LANG F. COLLART DUTILLEUL. Dictionnaire juridique des transitions écologiques. Varenne : Institut Universitaire Varenne, 2018

RAY, A. Le Petit Robert de la langue française. Paris : Le Robert. 2020.

SALMON, J. Dictionnaire de droit international public. Bruxelles : Bruylant. 2001.

SMOUTS, M.-C., D. BATTISTELLA, P. VENNESSON. Dictionnaire des relations internationales. Paris : Dalloz. 2003.

II – MANUEL

A – MANUELS

BOULOC, B. Droit pénal général. Paris : Dalloz, 2023.

FONBAUSTIER, L. Manuel de droit de l'environnement. Paris : PUF, 2023.

LAFERRIERE, J. Manuel de droit constitutionnel. Paris : Domat-Montchrestien, 1947.

NAIM-GESBERT, É. Droit général de l'environnement. LexisNexis, 2024.

PLESSIX, B. Droit administratif général. Paris : LexisNexis, 2022.

PRIEUR, M. Droit de l'environnement. Paris : Dalloz, 2023.

VAN LANG, A. Droit de l'environnement. Paris : Presses Universitaires de France/Humensis, 2021.

B – MANUELS EN LANGUE ETRANGERE

BONAVIDES, P. Curso de Direito Constitucional. São Paulo : Editora Malheiros, 2020.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. São Paulo : Malheiros, 2013.

MILARÉ, E. Direito ambiental : doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2009.

—. Direito do Ambiente. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2018.

NITISH, M. Manual de Metodologia Juridica : Tecnicas Para Argumentar em Textos Juridicos. São Paulo : Saraiva, 2015.

SARLET, I. W., T. FENSTERSEIFER. Direito Constitutional Ambiental. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017.

SILVA, J. A. Direito ambiental Constitucional. São Paulo : Malheiros, 2013.

III – OUVRAGES, THESES ET MONOGRAPHIES

A – OUVRAGES, THESES ET MONOGRAPHIES JURIDIQUES

AMSELEK, P. Perspectives critiques d'une réflexion épistémologique sur la théorie du droit. Paris : LGDJ, 1964.

BARRAUD, B. La prospective juridique. Paris : L'Harmattan, 2019.

BELAIDI, N. La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique ? Bruxelles : Bruyant, 2008.

BETAÏLLE, J. Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement. Th., 2012.

BONNET, B., P. DEUMIER. De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ? Paris : Dalloz, 2010.

BOUIN, F. N. DEMONTROND. La territorialisation du droit du tourisme. Paris : Mare & Martin, 2023.

BRETT, R. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales. Th., 2015.

CAILLOSSE, J., J. HARDY. Droit et modernisation administrative. Paris : La Documentation française, 2000.

CARBONNIER, J. Flexible droit. Paris : LGDJ, 2014.

—. Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur. Paris : LGDJ, 2001.

CHAMBON, D. Les aires marines protégées en droit international et en droit comparé. Th., 1994.

CORNU, G. Vocabulaire juridique. Paris : PUF, 2011.

DELMAS-MARTY, M. Les forces imaginantes du droit. Paris : Le Seuil, 2007.

DEMERS, V. Le contrôle des fumeurs. Une étude d'effectivité du droit. Montréal : Thémis, 1996.

DENOLLE, A.-S. Le maire et la protection de l'environnement. Paris : LGDJ, 2020.

DEUMIER, P. Le droit spontané. Paris : LGDJ, 2002.

EBERHARD, C. Quel droit pour une gouvernance responsable ? Les enjeux de la participation, de la traduction, du dialogue et du pluralisme. 2009.

GUIGNIER, A., M. PRIEUR. Le cadre juridique des aires protégées : France. *International Review of Community Development*, 2015.

HAUTERAU-BOUTNET, M. Le contrat et l'environnement ; étude de droit comparé. Bruxelles : Bruylant, 2015.

KANT, E. Métaphysique des mœurs. Doctrine du droit. Paris : Vrin, 1993.

KELSEN, H. Théorie générale du droit et de l'État. Paris : LGDJ, 1997.

—. Théorie pure du droit. Paris : LGDJ, 1999.

LAKSSIMI, T. La summa divisio des droits réels et des droits personnels. Paris : Dalloz, 2016.

LEITE, A. O. Droit comparé de l'environnement : La valorisation du patrimoine des aires protégées brésiliennes et françaises. Th., 2018.

LEVY, J. P., A. CASTALO. Histoire du droit civil. Paris : Dalloz, 2002.

MEKKI, M., E. NAIM-GESBERT. Droit public et droit privé de l'environnement. Paris : LGDJ, 2016.

MEYNIER, A. Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement. Paris : LGDJ, 2020.

OPPETIT, B. Philosophie du droit. Dalloz, 2022.

OST., F. La nature hors la loi : l'écologie à l'épreuve du droit. Paris : La Découverte, 2003.

OST, F., M. VAN DE KERCHOVE. De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du droit. Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

PERON, M. Le mineur consommateur, étude comparée du droit français et du droit brésilien. Th., 2024.

POMADE, A. La société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories de sources du droit et de la validité. LGDJ, 2010.

REVEL, M., C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. FOURNIAU, B. HERIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE. Le débat public : une expérience française de démocratie participative. Paris : La Découverte, 2007.

SCALIERIS, E. L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Etat côtier en droit de la mer. Paris : A. Pedone, 2011.

SIDAN, L. Le droit public face à la "capacité de charge". L'administration des territoires de la zone côtière. Th., 2020.

TEORAN, M. L'obligation pour l'administration d'assurer l'effectivité des normes juridiques. Th., 2007.

B – OUVAGRES, THESES ET MONOGRAPHIES JURIDIQUES EN LANGUE ETRANGERE

ARAUJO, A. Aplicação do termo de ajuste de conduta na reparação do dano ambiental. Th., 2020.

ARAUJO, F. C. B. Les droits des communautés de pêcheurs vis-à-vis le droit brésilien des aires marines protégées. Th., 2021.

AKAOUI, F. R. V. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003.

BEDAQUE, J. R. S. Direito e Processo : Influência do Direito Material sobre o Processo. São Paulo : Malheiros, 2009.

BOBBIO, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro : Campus, 1992.

FERREIRA, R. B. Monitorização da actividade de observação de cetáceos no arquipélago da madeira.Th., 2007.

GALIOTTO, R. A contribuição do termo de ajustamento de conduta - TAC na mitigação do dano ambiental: “o caso prático dos corredores ecológicos da bacia hidrográfica do rio taquari-antas”. Monographie, 2018.

FILHO, J. S. CARVALHO. Ação civil pública : comentários por artigo. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2001.

—. Ação civil pública : comentários por artigo. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001.

MONFREDINHO, V. R. A atuação extrajudicial do ministério público para o alcance da sustentabilidade ambiental. Monographie, 2019.

MANCUSO, R. C. Interesses difusos : conceito e legitimação para agir. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994.

MARTIN, P., B. BOER, L. SLOBODIAN. Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability. Gland : IUCN, 2016.

MAZZILLI, H. N. O Inquérito Civil. São Paulo : Saraiva, 1999.

MOURA, A. M. M. Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2016.

NERY JUNIOR, N. Compromisso de ajustamento de conduta : solução para o problema da queima da palha da cana-de açúcar. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1988.

—. Código brasileiro de defesa do consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2000.

—. Princípios do Processo na Constituição Federal. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2016.

ORTIZ, M. G. Regimen juridico de las areas marinas protegidas. Th., 2000.

PROENÇA, L. R. Inquérito Civil. Atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001.

RODRIGUES, G. A. Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

SANTOS, R. F. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental : fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Th., 2006.

SARLET, I. W. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2007.

SCHIAVETTI, M. B. M. P. Direito, cartografia e planejamento espacial marinho à luz das competências em matéria do mar. Monographie, 2020.

SCHMIDT, L. Análise crítica do termo de ajustamento de conduta no direito ambiental brasileiro. Th., 2002.

ZAVASCKI, T. A. Processo Coletivo – Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2009.

C – OUVAGRES, THESES ET MONOGRAPHIES NON JURIDIQUES

ALIX, N., J. L. BANCEL, B. CORIAT, F. SULTAN. Vers une république des biens communs?. Paris : Les liens qui libèrent, 2018.

ANDERSON, W., E. W. WEIDNER. American City Government. New York : Henry Holt, 1950.

BATELLIER, P. Acceptabilité sociale Cartographie d'une notion et de ses usages. Cahier de recherche, UQAM : Les publications du Centr'ERE, 2015.

BERNARD, N. Le nautisme : acteurs, pratiques et territoires. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2006.

Le BERRE, S. Les observatoires de la fréquentation, outils d'aide à la gestion des îles et des doctoraux. Th., 2008.

BEVIR, M. Democratic Governance. Princeton : Princeton University Press, 2010

BORRINI-FEYERABEND, G. Collaborative management of protected areas : tailoring the approach to the context. Gland : IUCN, 1996.

BORRINI-FEYERABEND, G., N. DUDLEY, T. JAEGER, B. LASSEN, N. P. BROOME, A. PHILLIPS, T. SANDWICH. Governança de Áreas Protegidas : Da compreensão à ação. Gland : UICN, 2017.

BOYER, R. Les capitalismes à l'épreuve de la pandémie. Paris : La Découverte, 2020.

—. Théorie de la régulation : Les fondamentaux. Paris : La Découverte, 2004.

CARON-MALENFANT, J., T. CONRAUD. Guide pratique de l'acceptabilité sociale : pistes de réflexion et d'action. Montréal : Éditions D.P.R.M., 2009.

COMMON, M., S. STAGL. Ecological Economics : An Introduction. Cambridge : Cambridge University Pres, 2005.

CORIAT, B. Le retour des communs : la crise de l'idéologie propriétaire. Paris : Les Liens qui Libèrent, 2015.

DEPRAZ, S. Géographie des espaces naturels protégés : genèse, principes et enjeux territoriaux. Paris : Armand Colin, 2014.

- DEPRAZ, S.** Aux origines de la protection de la nature. Paris : Armand Colin, 2014.
- DUDLEY, N.** Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées. Gland : UICN, 2008.
- DUPONT, C.** La Négociation. Conduite, théorie, applications. Paris : Dalloz, 1994.
- DURANCE, Ph., M. GODET.** La prospective stratégique – Pour les entreprises et les territoires. Paris : Dunod-Unesco, 2011.
- EAGLES, P. F.J., S. F. MCCOOL, C. D. D. HAYNES.** Sustainable Tourism in Protected Areas : Guidelines for Planning and Management. Gland, Switzerland ; Cambridge : UICN , 2002.
- ESCACH, N.** De la mer en partage au partage de la mer. 2016.
- FREGOSI, R.** Gouvernabilité et gouvernance globale : défis théoriques et politiques. 2010.
- FREIRE, P.** La conscientisation, Recherche de Paulo Freire. Document de travail INODEP, Colmar, éditions d'Alsace, 1971.
- FUNG, A., E. O. WRIGHT.** Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participatory Governanc. New York : Verso Press, 2003.
- GARCIA, S., J. BONCOEUR, D. GASCUEL.** Les aires marines protégées et la pêche : bioécologie, socioéconomie et gouvernance. Perpignan : Presses Universitaires de Perpignan, 2013.
- GNABOA, R. G.** L'acceptabilité sociale comme une nouvelle norme à atteindre pour l'adhésion de plusieurs types d'acteurs dans un projet minier : Cas du projet d'exploitation d'uranium par la firme Strateco à Matoush dans les territoires des Cris. Monographie, 2018.
- GRAHAM, J., B. AMOS, T. PLUMPTRE.** Governance principles for protected areas in the 21st Century. A Discussion Paper. Ottawa : Institute On Governance, 2003.
- HARRIS, J. M., B. ROACH.** Environmental and Natural Resource Economics. A Contemporary Approach. New York : Armonk, 2013.
- HILTY, J., G. L. WORBOYS, A. KEELEY, S. WOODLEY, B. LAUSCHE, H. LOCKE, M. CARR, I. PULSFORD, J. PITTOCK, J. W. WHITE, D. M. THEOBALD, J. LEVINE, M. REULING, J. E. M. WATSON, R. AMENT, G. M. TABO.** Lignes directrices pour la conservation de la connectivité par le biais de réseaux et de corridors. Gland : IUCN, 2020.
- HOBBS, T.** Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil. Paris : Gallimard, 2000.
- LASLAZ, L., C. GAUCHON, M. DUVAL, S. HERITIER.** Les espaces protégés. Entre conflits et acceptation. Belin, 2014.

- LAUNAY, R.** La Négociation. Approche psychosociologique. Paris : EME-ESF, 1982.
- LEE, T., et J. MIDDLETON.** Lignes directrices pour la planification de la gestion des aires protégées. Gland : UICN, 2011.
- LEUNG, Y.-F., A. SPENCELEY, G. HVENEGAARD, R. BUCKLEY.** Gestion du tourisme et des visiteurs dans les aires protégées : Lignes directrices pour la durabilité. Lignes directrices des meilleures pratiques dans les aires protégées Gland : UICN, 2019.
- MZOUGH, N.** Analyse économique des approches volontaires de régulation de l'environnement. Th., 2005.
- OCDE.** Manuel de protection de la biodiversité. Paris : Éditions OCDE, 1999.
- . The Ocean Economy in 2030. Paris : Éditions OCDE, 2016.
- OSTROM, E.** Gouvernance des biens communs. De Boeck Supérieur, 2010.
- . Governing the commons. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- OTERO, M., E. CEBRIAN, P. FRANCOUR, B. GALIL, D. SAVINI.** Surveillance des espèces envahissantes marines dans les aires marines protégées (AMP) méditerranéennes : guide pratique et stratégique à l'attention des gestionnaires. Gland : UICN, 2013.
- PEUZIAT, I.** Plaisance et environnement. Pratiques, représentations et impacts de la fréquentation nautique de loisir dans les espaces insulaires. Le cas de l'archipel de Glénan (France). Th., 2005.
- PHILLIPS, A.** The history of the international system of protected area management categories. Parks. 2004.
- ROSENAU, J. N., E. O. CZEMPIEL.** Governance without Government. Order and Change in World. Cambridge : Cambridge University Press, 1992.
- SIMARD, L.** L'acceptabilité sociale au Québec. Monographie, 2016.
- THOMASSIN, A.** « Des réserves sous réserve » : acceptation sociale des Aires Marines Protégées : l'exemple de la région sud-ouest de l'océan Indien. Th., 2011.
- WILSON, W.** Congressional Government : A Study in American Politics. New York : Dover Publications Inc, 2006.
- YOUNG, O. R.** International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society. New York : Cornell University Press, 1994.
- . On Environmental Governance. Londres : Routledge, 2017.

IV – ARTICLES, CHAPITRES ET CHRONIQUES

A – ARTICLES, CHAPITRES ET CHRONIQUES JURDIQUES

ARADA, N. *Le sui generis : un paradoxe pour la représentation du droit ?*. In : M. NICOD. *Les affres de la qualification juridique*. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2015, p. 143-160.

BAILLEUX, A., F. OST. Droit, contexte et interdisciplinarité : refondation d'une démarche. *Recherches En Sciences de Gestion*. 2013, p. 25–44.

BAREAU, R. La réglementation de la pêche côtière sous l'Ancien Régime, aux origines de notre législation. In : A.-L. PIÉTRI-LÉVY, J. BARZMAN, E. BARRÉ. *Environnements portuaires*. Mont-Saint-Aignan : Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2003, p. 163-178.

BARRIERE, L.-A. Une approche historique de la summa divisio droit public-droit privé. In : B. BONNET, P. DEUMIER. *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé ?*. Paris : Dalloz, 2010, p. 7-30.

BARRIERE, O., S. CARREZ, A. POMADE. Droit des communs, droit d'une intendance territoriale, pour une post-modernité du droit de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*. 2023, p. 323-344.

BECUE, S., M. PITTI-FERRANDI. Bilan de deux ans de CJIPE : une réponse pénale négociée insuffisamment dissuasive en l'état. *Droit de l'environnement*, 2024.

BELAIDI, N. Identité et perspectives d'un ordre public écologique. *Droit et cultures*. 2014, p. 15-49.

BELRHAL-BERNARD, H. La pratique des consultations sur Internet par l'administration. *Revue française d'administration publique*. 2011, p. 181-192.

BERNARD, N. Le community land trust comme nouveau paradigme de l'habitat acquisitif (ou les communs appliqués à la propriété du logement). *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2018, p. 243-266.

BEURIER, J-P., Le MORVAN, D. Quelques réflexions sur le concept de parc marin en droit français. *Revue Juridique de l'environnement*. 1980, p. 318-336.

BETAILLE, J. La contribution du droit aux effets de la participation du public : de la prise en considération des résultats de la participation. *Revue Juridique de l'environnement*. 2010, p. 197–217.

—. La motivation au service de la participation : l'émergence d'une obligation de répondre aux commentaires du public comme clé d'articulation entre la représentation et la participation. *CRDF*. 2019, p. 31–41.

—. Le préjudice écologique à l'épreuve de l'« affaire du siècle » : un succès théorique mais des difficultés pratiques. *Actualité juridique. Droit Administratif*. 2021, p. 2228-2234.

—. Répression et effectivité de la norme environnementale. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2014, p. 47-59.

—. Le concept d'effectivité, proposition de définition. In : S. BRIMO, C. PAUTI. *L'effectivité des droits – Regards en droit administratif*. Paris : Mare & Martin, 2019, p. 21–33.

BIHAN-GUENOLE, M. Le préfet maritime, représentant de l'Etat en mer. In : C. GLINEUR. *L'État et la mer*. Mont-Saint-Aignan : PURH, 2015, p. 107-119.

BILLET, Ph. Avant-propos. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 19-21.

—. Les approches volontaires et les principes du droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 97-109.

BOIZARD, M. Les codes de conduite privés : un instrument volontaire juridiquement efficace ?. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 147-156.

BORDEREAUX, L. Tourisme et régulation juridique des conflits d'usage. *Neptunus*. 2016.

BRETT, R. La démocratie environnementale numérique. In : I. DOUSSAN. *Les futurs du droit de l'environnement*. Bruxelles : Bruylant, 2016, p. 97-109.

—. La participation du public à l'élaboration des normes environnementales : état des lieux et perspectives. *Droit et Ville*. 2017, p. 137–158.

BRUNET, F. Le développement du soft law en droit interne. In : P. DEUMIER, J.-M. SOREL. *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international*. Paris : LGDJ, 2018, p. 139-153.

CAMPROUX-DUFFRENE, M.-P. Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique. *Revue Juridique de l'environnement*. 2020, p. 689–713.

—. Repenser l'article 714 du Code civil français comme une porte d'entrée vers les communs. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2018, p. 297-330.

—. L'accès au juge civil français en cas d'atteintes à l'environnement : une diversité d'actions pour répondre à la diversité des préjudices. In : J. BETAÏLLE. *Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement*. Toulouse : Presse de l'Université Toulouse Capitole, 2016, p. 203-224.

CAMPROUX-DUFFRENE, M.-P., D. GUIHAL. Préjudice écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2013, p. 457-480.

CANS, C. Les parcs nationaux sont morts : vive les parcs nationaux... de développement local. *L'Actualité juridique. Droit administratif*. 2006, p. 1431.

CARBONNIER, J. Effectivité et ineffectivité de la règle de droit. *L'année sociologique*, 1957-1958. 1959, p. 3-17.

CAUDAL, S. Quels instruments juridiques pour la modernisation. *In* : I. DOUSSAN. *Les futurs du droit de l'environnement*. Bruxelles : Bruylant, 2016, p.119-134.

CAZALA, J. Le Soft Law international entre inspiration et aspiration. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. 2011, p. 41-84.

CAZALET, B. Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest. *VertigO*. 2004.

CAZALET, B., F. FERAL, S. M. CARCIA. Gouvernance, droit et administration des aires marines protégées. *In* : *Annuaire du droit de la mer- dossier spécial : Le régime juridique des grands fonds marins*. Paris : Penode, 2011, p. 121-151.

CHABOUD, C., F. GALLETI, G. DAVID, A. BRENIER, P. MERAL, F. ANDRIAMAHEFAZAFY, J. FERRARIS. Aires marines protégées et gouvernance : contributions des disévolutions pluridisciplinaires et. *In* : Aires protégées, espaces durables ?, C. AUBERTIN ET E. RODARY. 2009, p. 55-81.

CHARLES-LE BIHAN, D. La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire. *In* : N. BOILLET. *L'aménagement du territoire dans le contexte de la politique maritime intégrée*. Paris : A. Pedone, 2015, p. 105-119.

— Les approches volontaires dans la politique commune de la pêche. *In* : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 203-217.

CHEVALLIER, J. Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique. *Revue du droit public et de la science politique*. 1998, p. 659-714.

— La régulation juridique en question. *Droit et Société*. 2001, p. 827-846.

— La gouvernance : un nouveau paradigme étatique ?. *Revue française d'administration publique*. 2003, p. 203-217.

— La gouvernance et le droit. *In* : *Mélanges Paul Amselek*. Bruxelles : Bruylant, 2005, 189-207.

— Le débat public en question. *In* : *Mélanges en honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement*. Paris : Dalloz, 2007, p. 489-503.

CHEVALLIER, J., D. LOSCHAK. Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française. *Revue française d'administration publique*. 1982, p. 53-94.

CHEVREL, A. Participation. *In* : V. PIRONON, A. VAN LANG F. COLLART DUTILLEUL. *Dictionnaire juridique des transitions écologiques*. Varenne : Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 558-562.

COHENDET, M.-A. Science et conscience de la neutralité à l'objectivité. *In : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement.* Paris : Dalloz, 2007, p. 75- 89.

COMBOT-MADEC, F. L'implication difficile des pays en développement dans les démarches volontaires. L'exemple de l'étiquetage. *In : N. HERVE-FOURNEREAU. Les approches volontaires et le droit de l'environnement.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 237-255.

DAVID, C., V. DAVID. L'émancipation contrariée du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie l'accès à la nature et les aires naturelles protégées dans le code de l'environnement de la province des îles loyauté. *Revue juridique de l'environnement.* 2021, p. 265- 282.

DECOUFLE, A.-C. Champ et méthodes d'une prospective du droit des affaires. *In : A. SAYAG. Quel droit des affaires pour demain ? Essai de prospective juridique.* Paris : Librairies techniques, 1984.

—. Introduction. *In : A. SAYAG. Quel droit des affaires pour demain ? Essai de prospective juridique.* Paris : Librairies techniques, 1984.

DEETJEN, P.-A. La traduction juridique d'un dommage écologique : le préjudice écologique. *Revue Juridique de l'Environnement.* 2009, p. 39-50.

DELFOUR-SAMAMA, O. De la notion de « patrimoine commun de l'humanité » à celle de « bien commun de l'humanité ». L'espace océanique, terrain de nouvelles expérimentations normatives et institutionnelles ?. *Revue juridique de l'environnement.* 2023, p. 263-270.

—. Les AMP, outil de conservation de la biodiversité en haute mer. *Neptunus.* 2013.

DEUMIER, P. Les sources de l'éthique des affaires. Codes de bonnes conduites, chartes et d'autres règles éthique. *In : Mélanges en l'honneur de P. le Tournea : Libre droit.* Paris : Dalloz, 2008, p. 337-358.

DOUSSIN, J. P. ONG et environnement, une exemple d'une approche intégrée fondée sur le développement humain : le commerce équitable. *In : N. HERVE-FOURNEREAU. Les approches volontaires et le droit de l'environnement.* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 257-263.

DROBENKO, B. De la capacité de charge des écosystèmes et du droit. *In : Mélanges en l'honneur de Francis Haumont : D'urbanisme et d'environnement – Liber Amirocum.* Bruxelles : Bruylant, 2015, p. 575-592.

DÜNKEL, F. Le principe d'intervention minimum. *Les Cahiers Dynamiques.* 2009, p. 40-42.

EVANGELISTI, A. Le référendum d'initiative populaire : développements récents et comparatifs en France et en Italie *Droits pouvoirs et sociétés.* 2021.

FABREGOULE, C. Du mot au dogme, l'étrange destin de la gouvernance. *In* : C. FABREGOULE, J.-J. MENEURET. *Évolution du vocabulaire du droit*. Paris : LexisNexis, 2021, p. 159-173.

—. « Vulnérabilité », « Gouvernance », « Résilience » : Des mots forts du droit de l'environnement entre convergences et divergences conceptuelles et méthodologiques. *In* : R. B. MATHOLUTI, A. POMADE Vulnérabilité(s) environnementale(s). Paris : L'Harmattan, 2023, p. 97-120.

FATOME, E. L'apport en garantie des équipements publics. *Revue internationale de droit comparé*. 2002, p. 61-71.

FERAL, F. L'évolution de l'administration française des aires marines protégées. *Revue Juridique de l'environnement*. 2012, p. 123-135.

—. L'extension récente de la taille des aires marines protégées : une progression des surfaces inversement proportionnelle à leur normativité. *VertigO*. 2011.

FERRAND, J. La protection de la plage par le droit de l'urbanisme. *Revue juridique de l'environnement*. 2014, p. 447-463.

FONBAUSTIER, L. (L'efficacité de) la police administrative en matière environnementale. *In* : O. BOSKOVIC. *L'efficacité du droit de l'environnement*. Paris ; Dalloz, 2010, p. 109-125.

FROGER, G., F. GALLETTI. Introduction. *In* : FROGER, G., F. GALLETTI. Regards croisés sur les aires protégées marines et terrestres. *Mondes en Développement*. 2007, p. 7-11.

F. GALLETTI. Les transformations du droit international de la mer : entre gouvernance de « l'espace » et gouvernance de la « ressource » en mer. *In* : A. MONACO, P. PROUZET. *Gouvernance des mers et des océans*. ISTE Editions, 2015, p. 21-54.

GALLI, M. Une justice pénale propre aux personnes morales. Réflexions sur la convention judiciaire d'intérêt public. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*. 2018, p. 359-385.

GICQUEL, R. La contribution des initiatives locales originales à la construction du droit. L'exemple de la lutte contre les pesticides. *In* : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 309-314.

GROLLEAU, G., N. MZOUGH, L. THIEBAUT. Les instruments volontaires : Un nouveau mode de régulation de l'environnement ? *Revue Internationale de Droit Economique*. 2004, p. 461-481.

GUILLAUMONT, O. Le maire n'est pas compétent pour interdire la pratique de l'escalade pour des motifs exclusivement tirés de la protection des espèces animales et végétales. *JCP A*. 2005, p. 650-651.

GUTWIRTH, S. Quel(s) droit(s) pour quel commun(s) ?. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2018, p. 83–107.

HERVE-FOURNEREAU, N. Présentation générale. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 25-44.

HOPQUIN, B. Préjudice écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2015, p. 600-602.

HOSTIOU, R. Démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement. *Revue Juridique de l'Environnement*. 1986, p. 5-13.

ILIOPOULOU, A. La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l'Union européenne. *Cahiers de droit européen*. 2006, p. 315-342.

JACQUET, J.-M. L'émergence du droit souple (ou le droit "réel" dépassé par son double). In : *Études à la mémoire du Professeur Bruno Oppetit*. Paris : Litec, 2009, p. 331-348.

JAULIN, A. L'histoire du territoire maritime français. In : N. BOILLET. *L'aménagement du territoire dans le contexte de la politique maritime intégré*. Paris : A. Pedone, 2015, p. 19-44.

JEGOZO, Y. Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement. *Revue juridique de l'Environnement*. 2002, p. 19-30

—. L'enquête publique en débat. In : *Études offertes aux professeur René Hostiou*. Paris : Litec, 2008, p. 273-283.

—. L'évolution des instruments du droit de l'environnement. *Pouvoirs : Revue d'Études Constitutionnelles et Politiques*. 2008, p. 23–33.

JOLIVET, S. Des droits d'entrée dans les espaces naturels protégés : la fin d'un impensé ?. *Revue Française de Finances Publiques*. 2019, p. 171–180.

—. La police de l'accès aux espaces protégés. Ordre public écologique et politique des « petits pas ». *Droit Administratif*. 2021, p. 11–16.

—. La prévention de l'hyper fréquentation des espaces naturels par la police administrative : étude de droit positif et prospectif. *Sci. Rep. Port-Cros natl. Park*. 2018, p. 155-173.

—. Régulation des flux touristiques dans les aires marines protégées « hyper fréquentées » : la contribution du préfet maritime à la construction d'un ordre public écologique. *Droit Maritime Français*. 2020.

LABROT, V. Approches volontaires et droit de l'environnement. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 53-64.

LAMOUREUX, M. L'action de groupe environnementale en France. In : M. HAUTEREAU-BOUTONNET, E. TRUILHE. *Procès et environnement : quelles actions en justice pour l'environnement ?*. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2020, p. 65-74.

LANDENNE, Q. Les fonctions systématiques de la summa divisio dans la philosophie du droit de Kant. In : A. BAILLEUX, D. BERNARD et J. VAN MEERBEECK. *Distinction (droit) public / (droit) privé : Brouillages, innovations et influences croisées*. Bruxelles : Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2022, p. 389-399.

LASCOUMES, P., F. OST. L'environnement et le droit. *Droit et société*. 1995, p. 261-263.

LAUZIÈRE, L. Le sens ordinaire des mots comme règle d'interprétation. *Les Cahiers de droit*. 1987, p. 367-395.

LAVILLE, B. L'ordre public écologique. *Archives de philosophie du droit*. 2015, p. 317-336.

LEBORNE, J. La convention judiciaire d'intérêt public environnementale conclue par anticipation – Tribunal judiciaire de Lisieux 3 juillet 2023. *Actualité juridique. Droit pénal*. 2023, p. 505-507.

LEROY, Y. La notion d'effectivité du droit. *Droit et société*. 2011, p. 715-732.

MABILE, S. Les parcs naturels marins consacrés par le législateur. *Revue Juridique de l'environnement*. 2006, p. 251-264.

MAISANI, P., F. WIENER. Réflexions autour de la conception post-moderne du droit. *Droit et société*. 1994, p. 443-464.

MARTIN, G. J. Conclusion générale. In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 315-319.

—. Le Parc national de Port-Cros, un exemple de gouvernance de la complexité - Aspects juridiques. *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2013, p. 355-367.

—. Les conseils scientifiques des parcs nationaux. Réflexions à partir de l'expérience du Parc National de Port-Cros. *Revue Juridique de l'environnement*. 2020, p. 659-665.

—. Les prémices de la régulation en matière d'environnement : de la police administrative au Livre vert de la Commission européenne en date du 28 mars 2007. In : G. J. MARTIN, B. PARANCE. *La régulation environnementale*. Paris : LGDJ, 2012, p. 3-12.

—. Réflexions sur la définition du dommage à l'environnement : le dommage écologique « pur ». In : J.-Y. CHEROT, A. SERIAUX, M. FLORY. *Droit et l'environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*. Marseille : PUAM, 1995.

MICHELOT, A. Le « système Océan », un enjeu de solidarité écologique. *Revue juridique de l'environnement*. 2019, p. 231-242.

MILHAT, C. Les espaces maritimes et fluviaux. In : C. MILHAT. *Les indispensables du Droit international public*. Paris : Ellipses, 2016, p. 129-135.

MISONNE, D., M.-S. DE CLIPPELE, F. OST. L'actualité des communs à la croisée des enjeux de l'environnement et de la culture. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2018, p. 59-81.

MOCKLE, D. Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation. *Les Cahiers de Droit*. 2005, p. 143–211.

MORAND, C.-A. Vers un droit de l'environnement souple et flexible : le rôle des conventions internationales. In : F. OST, S. GUTWIRTH. Quel avenir pour le droit de l'environnement ?. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1996, p. 261-285.

MORAND-DEVILLER, J. Ordre public économique, ordre public écologique. *Revista De Direito Econômico E Socioambiental*. 2018, p. 3–17.

NAIM-GESBERT, É. L'irrésistible ordre public écologie : risque et état de droit. In : *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur : Pour un droit commun de l'environnement*. Paris : Dalloz, 2007, p. 1323–1341.

—. Maturité du droit de l'environnement. *Revue juridique de l'Environnement*. 2010, p. 231-240.

NAKHLEH, G., M. QUIMBERT. Le préfet maritime et la protection de l'environnement : de la gestion de crises à la gestion de sites. *Revue de Droit Maritime Français*. 2006, p. 178-188.

NGUINGUIRI, J.-C. Gouvernance des aires protégées : l'importance des « normes pratiques » de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo. *Bulletin de l'APAD*. 2003.

OST, F. Le juste milieu : Pour une approche dialectique du rapport homme-nature. In : P. GERARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1993, p. 13-73.

PITSEYS, J. La méthode ouverte de coopération. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. 2005, p. 63-94.

—. Le concept de gouvernance. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 2010, p. 207-228.

POMADE, A. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *VertigO*. 2018.

—. La simplification du droit de l'environnement et l'environnement du droit. . In : I. DOUSSAN. *Les futurs du droit de l'environnement*. Bruxelles : Bruylant, 2016, p. 327-341.

—. Le « terme d'ajustement des conduites » : outil de dialogue et de justice environnementale pour les acteurs du changement climatique. In : M. TORRE-SCHAUB, C. CURNIL, S. LAVOREL, M. MOLINER-DUBOST. *Quel droit pour les changements climatiques ? Repenser le droit*. Paris : Mare & martin, 2018, p. 329-342.

—. Repenser l'approche des Communs en droit : un défi juridique ?. *Société Française d'Écologie et d'Évolution*. 2021.

PRIEUR, M. Le droit des aires marines protégées en France. *Revue juridique de l'environnement*. 1980, p. 337-342.

RIBOT, C. Les potentialités de l'action collective en matière de contentieux environnemental. *Revue juridique de l'environnement*. 2022, p. 703-715.

RICARD, P. Les aires marines protégées en haute mer et la difficile conciliation entre droit de la mer et droit de l'environnement. In : P. CHAUMETTE. *Transforming the Ocean Law by Requirement of the Marine Environment Conservation*. Madrid : Marcial Pons, 2019, p. 249-267.

ROCHETTE, J. La mer : une gouvernance à repenser ? In : A. EUZEN, L. EYMARD, F. GAILL. *Le développement durable à découvert*. Paris : CNRS Éditions, 2013, p. 202-203.

ROCHER, G. L'effectivité du droit. In : A. LAJOIE, R. A. MACDONALD, R. JANDA, G. ROCHER. *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*. Montréal : Thémis, 1998, p. 133-150.

ROMI, R. Le débat public dans le droit positif. In : C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. FOURNIAU, B. HÉRIARD DUBREUIL, R. LEFEBVRE M. REVEL. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte, 2007, p. 57-66.

ROY, L. Jalons pour une recherche sur l'acceptabilité sociale de l'innovation éco-conçue : aspects éthiques et épistémologiques de la norme environnementale. *Marché et Organisations*. 2013, p. 83-99.

SABLAYROLLES, M. La participation du public après la loi du 27 février 2002. Quelques pas en avant... et en arrière. *Études foncières*. 2002, p. 20.

SADELEER, N. La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international. In : P. GERARD, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE. *Images et usages de la nature en droit*. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1993, p. 165-206.

—. Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ? In : N. HERVE-FOURNEREAU. *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 45-52.

SAURUGGER, S., F. TERPAN. La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne. *Pouvoirs*. 2014, p. 59-75.

SCHIAVETTI, M. B. M. P. La gouvernance des aires marines protégées à la lumière des communs ostromiens : le cas des réserves extractivistes marines au Brésil. *Revue Juridique de l'Environnement*. 2022, p. 155-164.

SONTAG, K., F. ROUX, G. ROUTIER. La concertation préalable, un instrument innovant de mise en œuvre des politiques publiques en matière de tourisme et de sports de nature. *Les cahiers de droit du sport*. 2017, p. 22-29.

STRUILLOU, J.-F. La participation du public en matière d'environnement : le changement dans la continuité. *L'Actualité juridique. Droit administratif*. 2018, p. 1392-1404.

TARRADE, T. Le capitaine de navire. *Revue de droit maritime du Centre de droit maritime et océanique*. 1995.

THIBIERGE, C. Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit. *RTD civ.* 2003, p. 599-628.

TUOT, T. Droit public et environnement : nouveaux concepts, nouveaux outils ? In : *Mélanges en l'honneur d'Etienne Fatôme : Bien public, bien commun*. Paris : Dalloz, 2011, p. 451-458.

VAN LANG, A. La doctrine environnementaliste doit-elle inévitablement s'inscrire dans la summa divisio ? *Revue juridique de l'environnement*. 2016 ; p. 60-71.

VAN MEERBEECK, J. Droit public et droit privé : ni summa ni divisio ? In : J. VAN MEERBEECK, P.-O. DE BROUX, T. LEONARD, B. LOMBAERT. *La distinction entre droit public et droit privé. Pertinence, influences croisées et questions transversales*. Limal : Anthemis, 2019, p. 9-57.

VAUTROT-SCHWARZ, C. Police et régulation. In : C. VAUTROT-SCHWARZ. *La police administrative*. Paris : PUF, 2014, p. 55-84.

VILLEGAS, M. G. Efficacité symbolique et pouvoir social du droit. *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques*. 1995, p. 155-179.

WEIL, P. Vers une normativité relative en droit international ? *Revue générale de droit international public*. 1982, p. 5-47.

B – ARTICLES, CHAPITRES ET CHRONIQUES JURIDIQUES EN LANGUE ETRANGERE

BENJAMIN, A. H. A natureza no Direito brasileiro : coisa, sujeito ou nada disso. *Revista do PPGD da UFC*. 2011, p. 79-96.

CALSING, R. A. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. *NOMOS*. 2012, p. 289-300.

CAPPELLI, S. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*. 2002, p. 230-260.

DELFOUR-SAMAMA, O., C. LEBOEUF. Review of potential legal frameworks for effective implementation and enforcement of MPAs in the high seas. *ICES Journal of Marine Science*. 2014, p. 1031–1039.

DIAS, M., R. GOMES, S. BATISTA, S. CAMPIOLO, A. SCHIAVETTI. Participação popular na criação de unidades de conservação marinha : o caso da Reserva Extrativista de Canavieiras. *Revista Direito GV*. 2018, p. 912–936.

FINK, D. R. Alternativa à ação civil pública ambiental : reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. In : E. MILARÉ. *Ação Civil Pública – Lei n. 7347/85 – 15 anos*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2001.

GABRICH, F. A., M. E. S. SENA. Uso estratégico do Termo de Ajuste de Conduta para a prevenção de litígios judiciais. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*. 2022, p. 173-195.

GONÇALVES, R. P. B., M. J. A LIMA. Análise do termo de ajustamento de conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais : o caso de Fernando de Noronha. *Revista Gestão Pública*. 2010, p. 56–73.

KLUNK, L., R. OLIVEIRA, L. TURATT. Elaboração participativa de Termos de Ajustamento de Conduta ; oportunidade de reflexão socioambiental ?. *Sustentabilidade em Debate*. 2017, p. 116-129.

LEUZINGER, M. D., S. T. SILVA. The principle of participation and the creation and management of protected areas in the global environmental law perspective. *Brazilian Journal of International Law*. 2017, p. 135–146.

MAZZILLI, H. N. Interesses coletivos e difusos. *Justitia*. 1992, p. 41-54.

— . Compromisso de ajustamento de conduta : evolução e fragilidades da atuação do Ministério Público. *Revista de Direito Ambiental*. 2006, p. 93-110.

MILARÉ, E. Tutela jurídico-civil do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. 1995, p. 26-72.

— . O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. In : E. MILARÉ. *Ação Civil Pública após 20 anos : efetividade e desafios*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005, p. 149-164.

MORAES, G. O. Direitos de Pachamama e direitos humanos. In : G. O. MORAES, M. M. B. LIMA, T. A. F. ARARIPE. *Direitos de Pachamama e direitos humanos*. Fortaleza : Murucipe, 2018, p. 10-21.

MORAES, G. O., W. P. MARQUES JUNIOR. A construção do paradigma ecocêntrico no novo constitucionalismo democrático dos países da UNASUL. *Revista de Direito Brasileira*. 2013, p. 42-69.

OLIVEIRA, A. A., S. A. Q. FEICHAS. Termo de ajustamento de conduta da Ilha Grande – RJ : o lixo na Vila de Abraão. *Caderno Virtual de Turismo*. 2005, p. 14-22.

OLIVEIRA, M. V. A. O problema da legitimação de agir e os interesses difusos e coletivos. *Themis*. 2000, p. 287-296.

OLIVEIRA, T. P. A execução do termo de ajustamento de conduta ambiental como mecanismo de efetivação do acesso à justiça. *Constituição e garantia de direitos*. 2011.

SOARES, P. P., M. T. HAZEU, S. A. CORREIA. A Judicialização de Conflitos Socioambientais na Amazônia Rural e Urbana: Experiências com Termos de Ajustamento de Conduta em Barcarena e Belém (PA). *Mediações*. 2020, p. 449-468.

SILVA, S. T., M. D. LEUZINGER. Os desafios de criação e gestão das áreas marinhas protegidas no Brasil à luz dos objetivos do desenvolvimento sustentável. In : S.T. SILVA, C. C. OLIVEIRA, G. R. B. GALINDO T. F. MONT'ALVERNE. *Meio Ambiente Marinho, Sustentabilidade e Direito – A conservação e a preservação dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2019, p. 121-148.

SALLES, C. A. Processo civil de interesse público. In : C. A. SALLES. *Processo Civil e Interesse Público*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2003, p. 40-77.

SCHIAVETTI, M. B. M. P., M. E. B. MORAES. Até onde vai o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ? Uma análise sobre o posicionamento brasileiro frente ao novo constitucionalismo latino-americano. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. 2020, p. 57-80.

TESCHKE, K., P. BRTNIK, S. HAIN, H. HERATA, A. LIEBSCHNER, H. PEHLKE, T. BREY. Planning marine protected areas under the CCAMLR regime – The case of the Weddell Sea (Antarctica). *Marine Policy*, 2021.

TESHEINER, J. M., S. PEZZI. Inquérito civil e compromisso de ajustamento de conduta. *Revista de Direito Administrativo*. 2013, p. 67-94.

TOLENTINO, Z. T., L. P. S. OLIVEIRA. Pachamama e o Direito à Vida : uma reflexão na perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano. *Veredas do Direito*. 2015, p. 23-29.

TREVISAN, J., S. R. B. COLOMBO. Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais : análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no município de Pinhalzinho. *Espaço Jurídico*. 2009, p. 339-3588.

VIEIRA, F. G. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos : compromisso de ajustamento de conduta. In : E. MILARÉ. *Ação civil pública: Lei 7.347/85 - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995, p. 232-239.

ABBES, N. L'environnement, un bien public ou privé ?. In : N. ABBES. *L'entreprise responsable. De la responsabilité sociétale à la communication environnementale*. Paris : L'Harmattan, 2013, p. 13-125.

AGARDY, T., P. BRIDGEWATER, M. P. CROSBY, J. DAY, P. K. DAYTON, R. KENCHINGTON, D. LAFFOLEY, P. MCCONNEY, P. A. MURRAY, J. E. PARKS, L. PEAU. Dangerous targets ? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas. *Aquatic Conservation Marine and Freshwater Ecosystems*. 2003, p. 353-367.

AGARDY, T., G. N. Di SCIARA, P. CHRISTIE. Mind the gap : Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. *Marine Policy*. 2011, . 226–232.

ANDERSON, D. H., R. NICKERSON, T. V. STEIN, M. A. LEE. Planning to provide community and visitor benefits from public lands. In : W. GARTNER, D. LIME. *CABI. Trends in outdoor recreation, leisure and tourism*. Publishing, 2000.

ANDRADE, G. S. M., J. R. RHODES. Protected Areas and Local Communities : an Inevitable Partnership toward Successful Conservation Strategies ?. *Ecology and Society*. 2012.

ANSELL, C., A. GASH. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012, p. 543–571.

ARNSTEINS, S. A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute of Planners*. 1969, p. 216-224.

BALMOND, L. Le Conseil de sécurité et la crise de l'Ebola – entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale. *Question of International Law*. 2014, p. 5-25.

BAGGIO, J. A., A. J. BARNETT, I. PEREZ-IBARA, U. BRADY, E. RATAJCZYK, N. ROLLINS, C. RUBIÑOS, H. C. SHIN, D. J. YU, R. AGGARWAL, J. M. ANDERIES, M. A. JANSSEN. Explaining success and failure in the commons : the configural nature of Ostrom's institutional design principles. *International Journal of the Commons*. 2016, p. 417-439.

BARCELO, A., J. CANALE, G. CRESP, M. CREUSEFOND, G. CROSETTI, P. DESPINOY, G. HILY, C. MAZELLA, L. MILLIER, J. RIDOLFI, G. SELLIER. Concertation et mode de gouvernance lors de la mise en place de l'aire marine protégée de Porquerolles (Hyères, France) dans le cadre de Natura 2000 en mer. *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2010, p. 21-38.

BARCELO, A. P. BERNARDI, C. BUZAUD, M. CREUSEFOND, P. DESPINOY, J. GABRIEL, G. HILY, C. MAZZELLA, L. MILLIER, G. CRESP, J. RIDOLFI, L. COUPEZ, G. CROSETTI, S. RENOUX, M. PRODROMIDES. Mode de gouvernance pour la gestion concertée du cœur marin de l'île de Porquerolles, au sein du Parc national de

Port-Cros (Provence, France) : retour des acteurs sur 10 années de pratique. *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2018, p. 83-111.

BAUMGÄRTNER, S., M. QUAAS. Sustainability economics – General versus specific, and conceptual versus practical. *Ecological Economics*. 2010, p. 2056-2059.

BEAUDRY, R., M.-J. FORTIN, Y. FOURNIS. La normativité de l'acceptabilité sociale : écueils et réactualisation pour une économie territorialisée. *Éthique Publique*. 2014.

BECAULT, E., M. LIVENS, J. WOUTERS, A. BRAECKMAN. Global governance and democracy : invitation to a multidisciplinary dialogue. In : J. WOUTERS, A. BRAECKMAN, M. LIVENS, E. BECAULT. *Global Governance and Democracy*. Cheltenham : Edward Elgar, 2015, p. 1-11.

BENSON, A.M., S. HENDERSON. A strategic analysis of volunteer tourism organisations. *The Service Industries Journal*. 2011, p. 405–424.

BERNARD, N. Nautisme et tourisme : une convergence au bénéfice des territoires. *Études caribéennes*, 2017.

BERNATCHEZ, S., A. BOUCHARD, S.-M. BELANGER. Le droit de la gouvernance pour réguler la gouvernance algorithmique. *Éthique publique*. 2021.

Le BERRE, S., L. BRIGAND. Mettre en place un observatoire de la fréquentation : l'observatoire Bountfiles prône le sur-mesure. *Espaces naturels*. 2009.

Le BERRE, S., L. BRIGAND., N. Le CORRE, I. PEUZIAT. L'apport du Parc national de Port-Cros à la réflexion sur les usages récréatifs et leurs suivis dans les aires protégées : les observatoires Bountfiles Port-Cros et Porquerolles. *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2013.

BERTRAND, N., P. MOQUAY. La gouvernance locale, retour à la proximité. *Économie Rurale*. 2004, p. 77-95.

BEURET, J.-E., A. CADORET. Effort de conservation et Aires marines protégées : quatre illusions et un changement de perspective. *VertigO*. 2021.

BEURET, J.-E., L. MARTEL, A. CADORET, F. CHLOUS, J. DELANNOY, M. LESUEUR, C. NOIROT, H. REY-VALETTE, L. RITSCHARD, P. SAUBOUA. Questionner l'efficacité de la gouvernance d'une AMP : le cas de Natura 2000 en mer. *VertigO*. 2021.

BIERMANN, F., P. PATTERBERG. Global environmental governance : taking stock, moving forward. *Annual Review of Environment and Resources*. 2008, p. 277-294.

BONCŒUR, J., J.-F. NOËL, A. SABOURIN, J. TSANG KING SANG. La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif ?. *Mondes En Développement*. 2007, p. 77–92.

BOYER, R. Les institutions dans la théorie de la régulation. *Cahiers d'économie Politique*. 2003, p. 79-101.

BRACKHURST, M.K., R.G. COLE. Biological impacts of boating at Kawau Island, north-eastern New Zealand. *Journal of Environmental Management*. 2000, p. 239–251.

BRONDIZIO, E. S., OSTROM, E., O. R. YOUNG. Connectivity and the Governance of Multilevel Socio-ecological Systems: The Role of Social Capital. In : B. CHRISTOPHE, P. ROLAND. *Agro-ressources et écosystèmes : Enjeux sociétaux et pratiques managériales*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2012, p. 33-69.

BRUNSON, M.W. A definition of « social acceptability » in ecosystem management. In : M.W. BRUNSON, L.E. KRUGER, C. B. TYLER, S. A. SCHROEDER. *Defining social acceptability in ecosystem management : a workshop proceedings*. U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Pacific Northwest Research Station : Gen. Tech. Rep. PNW-GTR-369, 1996, p. 7-16.

BURGIN, S., N. HARDIMAN. The direct physical, chemical and biotic impacts on Australian coastal waters due to recreational boating. *Biodiversity Conservation*. 2011, p. 683–701.

BYRNES, T., R. BUCKLEY, M. HOWES, J. M. ARTHUR. Environmental management of boating related impacts by commercial fishing, sailing and diving tour boat operators in Australia. *Journal of Cleaner Production*. 2016, p. 383–398.

C. CLAEYS, A. HERAT, C. BARTHELEMY, V. DELDREVE. Quand les Calanques deviennent Parc National : disputes autour de la définition et de la répartition des efforts environnementaux et urbains induits. *Noréis*. 2016, p. 71–84.

CADET, I. L'« ISO 26000 washing », un risque lié au statut de la norme ISO 26000. *Revue de l'organisation responsable*. 2015, p. 16-36.

CADORET, A. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area : The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021, 105547.

—. Le regard du géographe : les conflits d'usage révélateurs de dynamiques territoriales et de leviers pour l'action : les cas de Porquerolles, Parc national de Port-Cros (France). In : A. BERENI, P. RICARD et W. SEDDIK. *Conflits d'usage en mer*. Paris : Pedone, 2023, p. 42-65.

CADORET, A., J.-E. BEURET. Les conflits, freins et leviers pour l'ancrage territorial des aires marines protégées : une analyse comparative internationale. *Annales de Géographie*. 2022, p. 32–60.

CAILLOSSE, J. Questions sur l'identité juridique de la « gouvernance ». In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 29-67.

CALAFAT, G. Les armes théoriques de la « bataille des livres ». *In* : G. CALAFAT. Une mer jalousée. Paris : Editions du Seuil, 2019, p. 17-60.

CARDINAL, J., C. AUDOIT, C. RUFIN-SOLER. Préserver les herbiers de zostères face aux mouillages sauvages : la difficile construction d'une politique environnementale sur l'île de Ré. *VertigO*. 2022.

CARREÑO, A., J. LLORET. Environmental impacts of increasing leisure boating activity in Mediterranean coastal waters. *Ocean and Coastal Management*. 2021.

CHANTEAU, J.-P. Théorie de la régulation, régulations, « régulationnistes » : éléments de méthodes et conditions d'une communauté épistémique. *Cahiers d'Economie Politique*. 2017, p. 69–113.

CHESNEAUX, J. Maîtriser la collision entre l'histoire naturelle et l'histoire humaine. *Écologie politique*. 1999, p. 127-134.

CHUENPAGDEE, R., J. J. PASCUAL-FERNANDEZ, E. SZELIANSZKY, J. LUIS ALEGRET, J. FRAGA, S. JENTOFT. Marine protected areas : Re-thinking their inception. *Marine Policy*. 2013, p. 234–240.

CLAEYS, C. Créer un parc national des Calanques : préserver, partager ou confisquer un patrimoine socio-naturel ? *Annales de Géographie*. 2014, p. 995-1015.

COASE R.H. The Nature of the Firm. *In* : WILLIAMSON O., S. WINTER. *The Nature of the Firm*. New York, Oxford : Oxford University Press, 1937, p. 18-33.

COMBES, J.-L., P. COMBES-MOTEL, S. SCHWARTZ. Un survol de la théorie des biens communs. *Revue d'économie du développement*. 2016, p. 55-83.

CORDELIER, B. Greenwashing ou écoblanchiment. Cadrer la communication environnementale. *Sens-Dessous*. 2020, p. 21-32.

Le CORRE, N., A. SAINT-PIERRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT, A. COSQUER, T. MICHOT, N. BERNARD. Outdoor recreation in French Coastal and Marine Protected Areas. Exploring recreation experience preference as a way for building conservation support. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*. 2021.

Le CORRE, N., S. LE BERRE, I. PEUZIAT, L. BRIGAND, J. COURTEL. Approche des espaces de la pratique nautique par l'analyse de la fréquentation : l'exemple du bassin de navigation arcachonnais. *VertigO*. 2015.

COSQUER, A., M. HUGHES, N. Le CORRE, A. SAINT-PIERRE, I. PEUZIAT, T. MICHOT, N. BERNARD. Recreation user knowledge, support and engagement in French MPAs : Are there reverse side-effects of the French soft regulation and management approach ?. *Marine Policy*. 2019, p. 108-117.

CRELINSTEN, R. D. Élaborer des politiques dans un monde polycentrique : L'impact de la mondialisation, de la privatisation et de la décentralisation sur la gouvernance démocratique.

In : **G. SMITH, D. WOLFISH**. *Qui a peur de l'État ?*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 99-140.

Le CROSNIER, H. Une bonne nouvelle pour la théorie des biens communs. *Vacarme*. 2011, p. 92-94.

D. PECAUD. L'acceptabilité sociale au bout de la transgression. *VertigO*, n° Hors-série. 2021.

CARVALHO-SOUZA, G. F., M. LLOPE, M. S. TINOCO, D. V. MEDEIROS, R. MAIA-NOGUEIRA, C. L. SAMPAIO. Marine litter disrupts ecological processes in reef systems. *Marine Pollution Bulletin*. 2018, p. 464–471.

DEARDEN, P., H. LOCKE. Rethinking protected area categories and the « new paradigm ». *Environmental Conservation*. 2005, p. 1-10.

DEFARGES, P. MOREAU. Gouvernance : une mutation du pouvoir ?. *Le Débat*. 2001, p. 165-172.

DELDREVE, V., A. HERAT. Des inégalités garantes de la protection des Calanques ?. *VertigO*. 2012.

DELDREVE, V., C. MICHEL. La démarche de capacité de charge sur Porquerolles (Provence, Parc national de Port-Cros, France) : de la prospective au plan d'actions. *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2019, p. 63-100.

DELERUE, H., C. BERARD. Les dynamiques de la confiance dans les relations interorganisationnelles. *Revue française de gestion*. 2007, p. 125-138.

DESCLEVES, E. L'océan, patrimoine commun de l'humanité. In : B. DELMAS. *Les communs, aujourd'hui. Enjeux planétaires d'une gestion locale de ressources renouvelables*. Paris : Karthala, 2019, p. 179-190.

DUFRASNE, M. Étudier la participation citoyenne européenne au travers des pratiques de l'Initiative Citoyenne Européenne. *Revue du GRASPE*. 2016, p. 50-58.

DUMAS, P. Le parc naturel marin : outil de conciliation des activités maritimes avec la protection du littoral ?. In : *CIST2020 - Population, temps, territoires*. Paris-Aubervilliers : Collège international des sciences territoriales, 2020, p. 126-129.

FAVRE, P. Qui gouverne quand personne ne gouverne ?. In : J. HAYWARD, Y. SCHEMEIL P. FAVRE. *Être gouverné*. Paris : Presse des Sciences Po, 2003, p. 259-271.

FIDLER, R. Y., G. N. AHMADIA, AMKIELTIEL, A. AWALUDINNOER, C. COX, ESTRADIVARI, L. GLEW, C. HANDAYANI, S. L. MAHAJAN, M. B. MASCIA, F. PAKIDING, D. A. ANDRADI-BROWN, S. J. CAMPBELL, K. CLABORN, M. NARDO, H. E. FOX, D. GILL, N. I. HIDAYAT, R. JAKUB, T. Le DUONG, A. V. PURWANTO, A. R. HARBORNE. Participation, not penalties : Community involvement

and equitable governance contribute to more effective multiuse protected areas. *Science advances*. 2022.

FRANCOUR, P., GANTEAUME, A., POULAIN, M. Effects of boat anchoring in *Posidonia oceanica* seagrass beds in the port-Cros national park (north-western Mediterranean Sea). *Aquatic Conservation*. 1999, p. 391–400.

FRIESEMA, H. P. The Metropolis and the Maze of Local Government. *Urban Affairs Review*. 1966, p. 68-90.

Le GALES, P., T. VITALE. Governing the large metropolis. A research agenda. *Cahiers de recherche du Programme Cities are Back in Town*. 2013.

Le GALES., P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*. 1995, p. 57-95.

GEHMAN, J., L.M. LEFSRUD, S. FAST. Social license to operate : Legitimacy by another name ?. *Canadian public administration*. 2017, p. 293-317.

GENDRON, C. Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs. *Revue internationale Communications sociale et publique*. 2014, p. 117-129.

GEORGAKAKIS, D. La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999). *Cultures & Conflits*. 2000.

GEYNET, C. La résurrection du référendum local après le barrage de Sivens : une vraie fausse bonne idée. *Revue générale des collectivités territoriales*. 2015, p. 235-246.

GIAKOUMI, S, J. MCGOWAN, M. MILLS, M. BEGER, R. H. BUSTAMANTE, A. CHARLES, P. CHRISTIE, M. FOX, P. GARCIA-BORBOROGLU, S. GELCICH, P. GUIDETTI, P. MACKELWORTH, J. M. MAINA, L. MCCOOK, F. MICHELI, L. E. MORGAN, P. J. MUMBY, L. M. REYES, A. WHITE, K. GRORUD-COLVERT, H. P. POSSINGHAM. Revisiting “Success” and “Failure” of Marine Protected Areas : A Conservation Scientist Perspective. *Frontiers in Marine Science*. 2018.

GIGLIO, V. J., R. L. MOURA, F. Z. GIBRAN, L. C. ROSSI, B. M. BANZATO, J. T. CORSO, G. H. PEREIRA-FILHO, F. S. MOTTA. Do managers and stakeholders have congruent perceptions on marine protected area management effectiveness ?. *Ocean Coast Management*. 2019.

GILLY, J.-P., F. WALLET. Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2005, p. 699-722.

GJERDE, K. M., S. S. YADAV. Polycentricity and regional ocean governance : implications for the emerging UN Agreement on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction. *Frontiers in Marine Science*. 2021.

GORDON, H. S. The Economic Theory of a Common-Property Resource : The Fishery. *Journal of Political Economy*. 1957, p. 124-142.

GRIFFON, M. Economie institutionnelle et gestion des ressources naturelles renouvelables. In : M. BODIGUEL, M. GRIFFON, P. MULLER. *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*. Économie rurale, 1992, p. 70-74.

GRORUD-COLVERT, K., J. SULLIVAN-STACK, C. ROBERTS, V. CONSTANT, B. HORTA E COSTA, E. P. PIKE, N. KINGSTON, D. LAFFOLEY, E. SALA, J. CLAUDET, A. M. FRIEDLANDER, D. A. GILL, S. E. LESTER, J. C. DAY, E. J. GONÇALVES, G. N. AHMADIA, M. RAND, A. VILLAGOMEZ, N. C. BAN, G. G. GURNEY, A. K. SPALDING, N. J. BENNETT, J. BRIGGS, L. E. MORGAN, R. MOFFITT, M. DEGUIGNET, E. K. PIKITCH, E. S. DARLING, S. JESSEN, S. O. HAMEED, G. Di CARLO, P. GUIDETTI, J. M. HARRIS, J. TORRE, Z. KIZILKAYA, T. AGARDY, P. CURY, N. J. SHAH, K. SACK, L. CAO, M. FERNANDEZ, J. LUBCHENCO. The MPA Guide : A framework to achieve global goals for the ocean. *Science*. 2021.

GRUBY, R. L., X. BASURTO. Multi-level governance for large marine commons : Politics and polycentricity in Palau's protected area network. *Environmental science & policy*. 2013, p. 260–272.

GUINEBERTEAU, T. Les conflits. In : J. GUILLAUME. *Espaces maritimes et territoires marins*. Paris : Ellipses, 2015, p. 109-130.

GUIZIEN, K. Connectivité et conservation de la biodiversité marine. *Société française d'écologie*. 2014.

GUIZIEN, K., M. BELHARET, J. M. GUARINI, P. MARSALEIX. Using larval dispersal simulations for Marine Protected Area design : application to the Gulf of Lions (NW Mediterranean). *Limnology and Oceanography*. 2012, p. 1099-1112.

GULICK., L. Metropolitan Organization. *The ANN ALS of the American Academy of Political and Social Science*. 1957, p. 57-65.

HAVILAND-HOWELL, G., A. S. FRANKEL, C. M. POWELL, A. BOCCONCELLI, R. L. HERMAN, L. S. SAYIGH. Recreational boating traffic : a chronic source of anthropogenic noise in the Wilmington, North Carolina Intracoastal Waterway. *The Journal of the Acoustical Society of America*. 2007, p. 151–160.

HENDRIKS, I. E., S. TENAN, G. TAVECCHIA, N. MARBA, G. JORDA, S. DEUDERO, E. ÁLVAREZ, C. M. DUARTE. Boat anchoring impacts coastal populations of the pen shell, the largest bivalve in the Mediterranean. *Biological Conservation*. 2013, p. 105–113.

HERVE-BAZIN, C. Le renouveau de la conscience environnementale. In : T. LIBAERT. *La communication environnementale*. CNRS Éditions, 2016, p. 153-169.

HOPKINS, D. BAILEY, T. POTTS. Perceptions of practitioners : Managing marine protected areas for climate change resilience. *Ocean and Coastal Management*. 2016, p. 18–28.

JEFFREY, M. Protected areas for the 21st century : working to provide benefits to society. *Biodiversity and conservation*. 1994, p. 390-405.

JENTOFT, S., T.C. V. SON, M. BJØRKAN. Marine protected Areas : a governance system Analysis. *Human Ecology Review*. 2007, p. 611–622.

KOSKENNIEMI, M. International Law as « Global Governance ». In : J. DESAUTELS-STEIN, C. TOMLINS. *Searching for Contemporary Legal Thought*. Cambridge : Cambridge University Press, 2017, p. 199-218.

LARDON, S., J.-P. TONNEAU, R. RAYMOND, E. CHIA, P. CARON. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Noris*. 2008, p. 17-36.

LASCOUMES, P., P. Le GALES. Introduction. In : P. Le GALES, P. LASCOUMES. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presse de Sciences Po, 2004, p. 11-46.

LELONG, S. La mise en place d'aires marines protégées et leurs incidences conflictuelles dans le monde de la pêche. L'exemple du Parc Naturel Marin d'Iroise (France). In : *Cahiers de géographie, Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. Collection EDYTEM, 2010, p. 149-162.

LEON, L. M., J. WARNKEN. Copper and sewage inputs from recreational vessels at popular anchor sites in a semi-enclosed Bay (Qld, Australia): estimates of potential annual loads. *Marine Pollution. Bulletin*. 2008, p. 838–845.

LEVI-FAUR, D. From « Big Government » to « Big Governance » ?. In : D. LEVI-FAUR. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford : Oxford University Press, 2012.

LIMA, A. L. R., C. ZAPELINI, A. SCHIAVETTI. Governance of marine protected areas of the Royal Charlotte Bank, Bahia, east coast of Brazil. *Ocean and Coastal Management Journal*. 2021.

LLORET, J., N. ZARAGOZA, D. CABALLERO, V. RIERA. Impacts of recreational boating on the marine environment of Cap de Creus (Mediterranean Sea). *Ocean Coast Management*. 2008, p. 749–754.

LONGCORE, T., C. RICH. Ecological light pollution. *Frontiers in Ecology and the Environmental*. 2004, p. 191–198.

M. M. FOLEY, B. S. HALPERN, F. MICHELI, M. H. ARMSBY, M. R. CALDWELL, C. M. CRAIN, E. PRAHLER, N. ROHR, D. SIVAS, M. W. BECK, M. H. CARR, L. B. CROWDER, J. E. DUFFY, S. D. HACKER, K. L. MCLEOD, S. R. PALUMBI, C. H. PETERSON, H. M. REGAN, M. H. RUCKELSHAUS, P. A. SANDIFER, R. S.

STENECK. Guiding ecological principles for marine spatial planning. *Marine Policy*. 2010, p. 955-966.

MAESTRO, M., M. L. PEREZ-CAYEIRO, J. A. CHICA-RUIZ, H. REYES. Marine protected areas in the 21st century : Current situation and trends. *Ocean and Coastal Management*. 2019, p. 28–36.

MAXWELL, R. J., A. J. ZOLDERDO, R. BRUIJN, J. W. BROWNSCOMBE, E. STAATERMAN, A. J. GALLAGHER, S. J. COOKE. Does motor noise from recreational boats alter parental care behaviour of a nesting freshwater fish ?. *Aquatic Conservation*. 2018, p. 969–978.

MAYNTZ, R. From government to governance : Political Steering in Modern Societies. In : R. MAYNTZ. *Governance of Integrated Product Policy*. Londres : Routledge, 2006, p. 7-13.

MELO-FOURNIER, F. La défense publique au Brésil. *Archives de politique criminelle*. 2015, p. 195-202.

MEUR-FEREC, C. Entre surfréquentation et sanctuarisation des espaces littoraux de nature. *L'Espace Géographique*. 2007, p. 41–50.

MILAZZO, M., F. BADALAMENTI, G. CECCHERELLO, R. CHEMELLO. Boat anchoring on *Posidonia oceanica* beds in a marine protected area (Italy, western Mediterranean) : effect of anchor types in different anchoring stages. *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology*. 2004, p. 51-62.

MOLENAAR, E. J. Ocean governance beyond boundaries : origins, trends, and current challenges. In : A. M. CISNEROS-MONTEMAYOR, W. W. L. CHEUNG Y. OTA. *Predicting Future Oceans*. Londres : Elsevier, 2019, p. 419-423.

MONTEFALCONE, M., R. LASAGNA, C.N. BIANCHI, C. MORRI, G. ALBERTELLI. Anchoring damage on *Posidonia oceanica* meadow cover : a case study in Prelo cove (Ligurian Sea, NW Mediterranean). *Chemistry and Ecology*. 2006, p. S207–S217.

MORA, C., P. F. SALE. Ongoing global biodiversity loss and the need to move beyond protected areas : a review of the technical and practical shortcomings of protected areas on land and sea. *Marine Ecology Progress*. 2011, p. 251-266.

MOUNET, J. P. La gestion environnementale des sports de nature : entre laisser-faire, autorité et concertation. *Développement durable et territoires*. 2007.

MULIERI, A. Can we democratize global governance ? Two guiding scenarios based on a narrative approach. In : J. WOUTERS, A. BRAECKMAN, M. LIEVENS, E. BECAULT *Global Governance and Democracy*. Cheltenham : Edward Elgar, 2015, p. 15-36.

OSTROM, E. Private and Common Property Rights. In : B. BOUCKAERT et G. DE GEEST. *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham : Edward Elgar, 1999, p. 332-379.

OSTROM, E. Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. *Revue de l'OFCE*. 2012, p. 13–72.

OSTROM, V. Cryptoimperialism, Predatory States and Self Governance. In : MC GINNIS. *Polycentric Governance and Development, Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1999, p. 166-185.

ÖZESMI, U., ET S. L. ÖZESMI. Ecological models based on people's knowledge : a multi-step fuzzy cognitive mapping approach. *Ecological Modelling*. 2004, p. 43–64.

PADIOLEAU, J.G. L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques. *Politiques et management public*. 1989, p. 85-127.

PAOLI, C., P. VASSALLO, M. POZZI, F. MASSA, I. RIGO, G. FANCIULLI, V. CAPPANERA, L. MEROTTO, S. VENTURINI, I. LAVARELLO, C. VALERANI, V. GAZALE, A. ZANELLO, M. VANNINI, P. POVERO, G. DAPUETO. Towards strong sustainability : a framework for economic and ecological management of marine protected areas. *Life & Environment*. 2020, p. 209-223.

PELLETIER, D., J. A. GARCIA-CHARTON, J. FERRARIS, G. DAVID, O. THEBAUD, Y. LETOURNEUR, J. CLAUDET, M. AMAND, M. KULBICKI, R. GALZIN. Designing indicators for assessing the effects of marine protected areas on coral reef ecosystems : a multidisciplinary standpoint. *Aquatic Living Resources*. 2005, p. 15-33.

PERRAS, L., I. PEUZIAT, I. BERRE, A. Le. MAULPOIX, L. BRIGAND, N. Le CORRE. Vers un nouveau modèle de la plaisance ? Profils et pratiques des plaisanciers du Finistère. *Norois*. 2015, p. 39–56.

PETERSON, G. Political ecology and ecological resilience : An integration of human and ecological dynamics. *Ecological Economics*. 2000, p. 323-336.

PREMAT, C. La marginalisation du référendum communal en France depuis 2003. Étude des mobilisations citoyennes à l'échelon local. *Revue française de science politique*. 2020, p. 257-270.

R. SCHMIDT, N. Le CORRE, M. HUGHES, I. PEUZIAT. The view from the inside : institutional dimensions of public communication of two coastal and marine protected area networks in France. *Coastal Management*. 2020, p. 210–231.

REES, S.E., S. C. MANGI, C. HATTAM, S. C. GALL, L. D. RODWELL, F. J. PECKETT, M. J. ATTRILL. The socio-economic effects of a Marine Protected Area on the ecosystem service of leisure and recreation. *Marine Policy*. 2015, p. 144–152.

REY-VALETTE, H., M. ANTONA. Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises. *VertigO*. 2009.

REY-VALETTE, H., S. MATHE. L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2012, p. 783-804.

RICE, J., E. MOKSNESS, C. ATTWOOD, S. K. BROWN, G. DAHLE, K. M. GJERDE, E. S. GREFSRUD, R. KENCHINGTON, A. R. KLEIVEN, P. MCCONNEY, M. A. K. NGOILE, T. F. NÆSJE, E. OLSEN, E. M. OLSEN, J. SANDERS, C. SHARMA, O. VESTERGAARD, L. WESTLUND. The role of MPAs in reconciling fisheries management with conservation of biological diversity. *Ocean & Coastal Management*. 2012, p. 217-230.

RIGO, I., C. PAOLI, G. DAPUETO, C. PERGENT-MARTINI, G. PERGENT, A. OPRANDI, M. MONTEFALCONE, C. N. BIANCHI, C. MORRI, P. VASSALLO. The natural capital value of the seagrass *Posidonia oceanica* in the north-western Mediterranean. *Diversity*. 2021, p. 499.

RING, P., A. H. VAN DE VEN. Development processes of cooperation interorganization relationships. *Academy of management review*. 1994, p. 90-118.

ROCHE, C. Les nouveaux territoires du tourisme en mer. In : V. HERBET. *Tourisme et territoires*. Bruxelles : Peter Long, 2021, p. 425-440.

RODARY, E., C. CASTELLANET. Les trois temps de la conservation. In : E. RODARY, C. CASTELLANET, G. Rossi. *Conservation de la nature et développement : L'intégration impossible ?*. Paris : Karthala; GRET, 2003.

ROGER-LACAN, C. L'enquête publique aujourd'hui. In : Conseil d'État. *La démocratie environnementale*. 2012.

ROSENAU, J. N. Governance, order, and change in world politics. In : J. N. ROSENAU, E.-O. CZEMPIEL. *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 1-29.

ROSOUX, V. La négociation internationale. In : T. BALZACQ. *Traité de relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013, p. 795-822.

ROYER, P. Un Océan, cinq océans. L'Océan mondial et ses subdivisions. In : P. ROYER. *Géopolitique des mers et des océans. Qui tient la mer tient le monde*. Paris : Presses Universitaires de France, Major, 2012, p. 13-24.

RUIZ, J.M., J. ROMERO. Effects of disturbances caused by coastal constructions on spatial structure, growth dynamics and photosynthesis of the seagrass *Posidonia oceanica*. *Marine Pollution Bulletin*. 2003, p. 1523–1533.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1954, p. 387-389.

SANTOS, C. Z., A. SCHIAVETTI. Assessment of the management in Brazilian marine extractive reserves. *Ocean Coast Management Journal*. 2014, p. 26-36.

SAUR, F. Les océans et les mers. In : F. SAUR. *Géographie physique*. PUF, 2012, p. 29-54.

SCEMAMA, P., E. REGNIER, F. BLANCHARD, O. THEBAUD. Ecosystem Services Assessment for the Conservation of Mangroves in French Guiana Using Fuzzy Cognitive Mapping. *Frontiers in Forests and Global Change*. 2022, p. 769182.

SCHIAVETTI, A., H. TORRES DE OLIVEIRA, A. DA SILVA LINS, P. SANTANA SANTOS. Analysis of private natural heritage reserves as a conservation strategy for the biodiversity of the cocoa region of the southern State of Bahia, Brazil. *Revista Árvore*. 2010.

SCHMITTER, P. Réflexions liminaires à propos du concept de gouvernance. In : C. GOBIN, B. RIHOUX. *La démocratie dans tous ses états*. Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2000, p. 51-59.

SELMI, A. L'émergence de l'idée de parc national en France : de la protection des paysages à l'expérimentation coloniale. In : R. LARRÈRE, B. LIZET, M. BERLAN-DARQUÉ. *Histoire des parcs nationaux : comment prendre soin de la nature ?*. Versailles: Quae: Muséum national d'histoire naturelle, 2009, p. 43-58

SHAFER, E., J. YOON. Environmental management of human waste disposal for recreational boating activities. *Journal of Environmental Management*. 1998, p. 99–107.

SMITH, V. L., X. FONT. Volunteer tourism, greenwashing and understanding responsible marketing using market signalling theory. *Journal of Sustainable Tourism*. 2014, p. 942-963.

SIMOULIN, V. La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. In : R. PASQUIER, V. SIMOULIN, J. WEISBEIN. *La gouvernance territoriale*. Paris : LGDJ, 2013, p. 3-25.

SOARES, M. O., C. E. P. TEIXEIRA, L. E. A. BEZERRA, S. V. PAIVA, T. C. L. TAVARES, T. M. GARCIA, J. T. ARAUJO, C. C. CAMPOS, S. M. C. FERREIRA, H. MATTHEWS-CASCON, A. FROTA, T. C. F. MONT'ALVERNE, S. T. SILVA, E. F. RABELO, C. X. BARROSO, J. E. P. FREITA, M. MELO JUNIOR, R. P. S. CAMPELO, C. S. SANTANA, P. B. M. CARNEIRO, R. M. CAVALCANTE. Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. *Marine policy*. 2020, 12899.

SONNIC, E. Une activité touristique et de loisir « amphibie » entre espaces de pratiques et territoires de gestion : la plaisance. *Confins*. 2010.

STAFFORD, R. Lack of evidence that governance structures provide real ecological benefits in marine protected areas. *Ocean Coastal Management*. 2018, p. 57-61.

TAPLIN, J., D. DREDGE, P. SCHERRER. Monitoring and evaluating volunteer tourism : A review and analytical framework. *Journal of Sustainable Tourism*. 2014, p. 874-897.

THEYS, J. A la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs. In : M. JOLLIVET. *Le développement durable, de l'utopie au concept. De nouveaux chantiers pour la recherche*. Paris : Elsevier, 2001.

THOMASSIN, A., C. S. WHITE, S. S. STEAD, G. DAVID. Social acceptability of a marine protected area: The case of Reunion Island. *Ocean and Coastal Management*. 2010), p.169–179.

THOMSON, I., R. G. BOUTILIER, J. MAMANI, J. D. MEDINA. Starting it right! Mineral exploration and the social licence to operate. *Mining Law*. 2010, p.13–20.

TROUILLET, B. Introduction. In : J. GUILLAUME. *Espaces maritimes et territoires marins*. Paris : Ellipses, 2015, p. 51.

VAN DER YEUGHT, C. Contribution des entreprises touristiques à la maîtrise de la capacité de charge de Porquerolles et au « caractère » du Parc national de Port-Cros (Provence, France). *Scientific reports of the Port-Cros national park*. 2018, p. 185-211.

VERDIER, H., C. MURCIANO. Les communs numériques, socle d'une nouvelle économie politique. *Esprit*. 2017, p. 132-145.

VYE, D. La filière Surf et Voile sur le littoral atlantique français, entre nature et développement durable. In : S DAVIET, F. BOST. *Entreprises et environnement : quels enjeux pour le développement durable ?*. Paris : Presses universitaires de Paris Ouest, 2011, p. 271-288.

WEBER, D., D. ANDERSON. Contact with Nature : Recreation experience preferences in Australian parks. *Annals of Leisure Research*. 2010, p. 46–69.

WEINSTEIN, O. Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle. *Revue de La Régulation*. 2013.

X., BASURTO. How locally designed access and use controls can prevent the tragedy of the commons in a Mexican small-scale fishing community. *Society and natural resources*. 2005, p. 643-659.

V – COLLOQUES, CONFÉRENCES ET SEMINAIRES

BURGUET, E. MARTY: A., P. MARCHAND. La communication environnementale : des discours de sensibilisation ? *Actes du colloque CNRIUT*, Lyon, 1. Lyon, 2008, p. 8-16

CASSANI, U. Le droit pénal : esclave ou maître du droit civil ? : autonomie du droit pénal et unité de l'ordre juridique : une liberté sous surveillance. *La Semaine judiciaire*. Doctrine, 2000, p. 287–303.

FILLION, J. L. Rapport général de Jean-Louis FILLON - Délégué général de l'IFM. *Colloque sur la gouvernance des océans*, 2017.

FORTIN, M.-J., Y FOURNIS. Acceptabilité sociale où en sommes-nous au Québec. *Actes du forum sur l'acceptabilité sociale tenue le 20 mars 2015 à l'université du Québec à Rimouski campus de Lévis*. L'Est du Québec : Le numéro 13 de la collection Tendances et

débats en dévélde la collection Tendances et débats en développement régional est publié par le Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial, 2015.

LORRAIN, D. Administrer, gouverner, réguler. *Annales de la recherche urbaine*. 1998, p. 85-92.

MEKKI, M. Propos introductifs sur le droit souple. *Le droit souple, de Actes du colloque « Le droit souples »* organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 1-23.

MISONNE, D. La définition juridique des communs environnementaux. *Annales Des Mines - Responsabilité et Environnement*, 2018, p. 5-9.

MOREIRA, G. G., I. L. E. D. MENDES. TAC-GOV e os desafios da participação social e institucional : um olhar sobre o caso Rio Doce. *Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional*. Vitória, 2019, p. 297-319.

NOURRY, M. Quel est l'impact économique indirect de la pêche sur l'attractivité touristique d'un territoire ? Pêche et tourisme : construisons une dynamique. *Actes de la 2ème édition des Journées professionnelles de Rennes*, 2014, p. 23-25.

PERES, C. La réception du droit souple par les destinataires. *Le droit souple, de Actes du colloque « Le droit souples »*, organisé par l'Association Henri Capitant. Paris : Dalloz, 2009, p. 93-112.

VIERROS, M. La gouvernance marine mondiale et la gestion des océans pour atteindre l'ODD 14. *Chronique ONU*.

V – RAPPORTS SCIENTIFIQUES

ASSOCIATION DE GESTION INTEGREE DES RESSOURCES (AGIR). AGIR pour la mise en œuvre participative des bonnes pratiques au sein des aires marines protégées à des fins de pêche dans la Méditerranée. Guide, 2015.

BAJJOUK, T., S. ROCHETTE, A. EHRHOLD, C. CORDIER, J. TOUROLLE, M. LAURANS, A. HAMDI, D. GORMAN, J.D. GAFFET, X. CAISEY, M. VASQUEZ, J. POPULUS. Cartographie prédictive du champ de Laminaires du plateau Molène sur la base des données physiques et biologiques. Rapport Final Ifremer, 2013.

BOISSONNET, A. Comment collaborer dans un système de gouvernance polycentrique des ressources naturelles ? Enjeux et défis de la coordination du Programme Conjoint des Nations Unis pour la gestion de l'eau et de l'assainissement au Mexique. *Science politique*, 2010.

Le BERRE, S., L. BRIGAND., I. PEUZIAT, N. Le CORRE. Observer et suivre la fréquentation dans les aires marines protégées de Méditerranée. Guide méthodologique. Projet MedPAN Nord, WWF France et Parc national de Port-Cros, 2013, p. 1-58.

BRECARD, D., C. LUIGI. Fréquentation touristique de Port-Cros et Porquerolles : les enseignements de la base de données Bountfiles. 2016.

BRIGAND, L., D. RETIERE, G. RICHEZ. Etude de la fréquentation touristique des îles de Port-Cros et Porquerolles. Rapport Parc national de Port-Cros/Université de Bretagne Occidentale / Université de Provence, 2003.

BRUNSON, M.W., L.E. KRUGER, C. B. TYLER, S. A. SCHROEDER. Defining socialacceptability in ecosystem management : a workshop proceedings. Portland, OR : U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOREST SERVICE, PACIFIC NORTHWEST RESEARCH STATION. Gen. Tech. Repport PNW-GTR-369, 1996.

CANCEMI, G., I. GUALA, S. COPPA, K. BURON. L'impact des ancrages sur les herbiers a *Posidonia oceanica* et sur les populations de Grande Nacre (*Pinna Nobilis*). Le Rôle des Aires Marines Protégés, Programme Interreg IIIB Medocc/ire marine protégéeamed. 2008, p. 36–57.

CEREMA. L'enquête publique prévue par le code de l'environnement (enquête publique environnementale), 2020.

CEREMA. La concertation préalable du code de l'environnement, 2021.

COMMISSION EUROPEENNE. Livre blanc gouvernance européenne COM(2001) 428 Final. Communication de la Commission, Bruxelles, octobre 2001.

COMMISSION EUROPEENNE. Commission Staff Working Document on Nautical Tourism. Report COM SWD 126 final. Brussels : Belgium, 2017.

DERRIEN-COURTEL, S., A. LE GAL, E. CATHERINE. Etude d'incidence de l'utilisation du peigne à *Laminaria hyperborea* sur la biocénose à laminaires. Rapport final – données 2012, 2013.

DREAL BRETAGNE, PARC NATUREL MARIN D'IROISE, RESERVE NATUREL D'IROISE. Dossier du projet d'extension de la Réserve naturelle nationale d'Iroise – Résumé des études scientifiques, 2019.

ECOLOGIQUE, MINISTERE DE LA TRANSITION. Stratégie nationale pour la création d'aires marines protégées. Note de doctrine pour les eaux métropolitaines, 2007.

FEDERATION NATIONALE DE LA PLAISANCE ET DES PECHES EN MER. Bilan du Congrès de 2021 de la FNPP, 2021.

GIEC. Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, New York, NY, USA : Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, 2022.

INSTITUTO DIREITO POR UM PLANETA VERDE. Compromisso e ajustamento ambiental : análise e sugestões para aprimorar. s. d.

LASPOUGES, C., S. DERRIEN. Le Suivi des LAMinaires en Iroise, SLAMIR : 2018-2022, 2023.

LOË, R. C., D. ARMITAGE, R. PLUMMER, S. DAVIDSON, L. MORARU. From Government to Governance : A State-of-the-Art Review of Environmental Governance. Final Report, 2009.

MANNING, R. E. Frameworks for defining and managing the wilderness experience. USDA Forest Service Proceedings RMRS-P-66, 2012.

MARCO, D., L. BER. Réunion sur la capacité de charge et le caractère de l'île de Porquerolles, 29 novembre 2017.

MELLO, C. A. A. Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Relatório Síntese : Rio de Janeiro: ETTERN (Laboratório estado, território e natureza do IPPUR/UFRJ) ; FASE (Federação de órgãos para a assistência social e educacional, 2011.

OPALKA, K. Acceptabilité sociale et sécurité juridique. Brief, Global Sustainable Development Report, 2015.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. State of the Climate in Africa 2021. Geneva : Chair, Publications Board, 2022.

PARC NATIONAL DE PORT-CROS. Compte-rendu d'activités, 2012.

PARC NATIONAL DE PORT-CROS. Compte-rendu d'activités, 2017.

PARC NATIONAL DE PORT-CROS. Compte-rendu d'activités, 2019.

PARC NATUREL MARIN BASSIN D'ARCACHON. Guide des bonnes pratiques de la pêche de loisir, 2023.

PARC NATUREL MARIN D'IROISE. Rapport d'activité 2011, 2011.

PARC NATUREL MARIN D'IROISE. Guide sur les bonnes pratiques de carénage, 2017.

PARC NATUREL MARIN D'IROISE. Charte port partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, 2015

PARC NATUREL MARIN D'IROISE. Charte guide partenaire : Charte Nature 2000 de bonnes pratiques 2021-2025, 2021.

PARC NATUREL MARIN D'IROISE. Guide pour une collecte raisonnée des macrodéchets littoraux en Iroise, 2022.

PARC NATUREL MARIN D'IROISE, OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE. Notes - méthode de rédaction du plan de gestion 2025-2040. Conseil de gestion, 25 février 2022.

PARC NATUREL MARIN ESTUAIRES PICARDS ET DE LA MER D'OPALE. Guide bonnes pratiques pour le nettoyage des plages sur la préservation de la laisse de mer, 2020.

PARC NATUREL MARIN ESTUAIRE DE LA GIRONDE ET DE LA MER DES PERTUIS. Pêche loisir – Conseils pratiques, 2023.

PARC NATUREL MARIN DE MAYOTTE. Consignes d'observation des tortues marines, 2020.

PEUZIAT, I., I. LE BERRE. CARTAHU – Cartographie des activités humaines en mer côtière, Expérimentations en Mer d'Iroise. Rapport de recherche, Brest : LETG-Brest Géomer, UMR 6554 CNRS, IUEM-UBO, 2015.

POMADE, A. La régulation des pratiques au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise : quelles interventions juridiques pour maintenir les services écosystémiques et préserver la biodiversité ? Rapport de recherche, Université de Renne 1, 2017.

THOMSON, I., B. ROBERT, L. BLACK. The social license to operate : Normative elements and metrics. First International Seminar on Social Responsibility in Mining, Santiago, Chile, 2011.

UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE. Rapport Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature. Aires marines protégées. Les enseignements du premier congrès mondial pour la stratégie nationale. Australie, 24-28 nov. 2005.

UNION INTERNATIONALE POUR LA CONSERVATION DE LA NATURE. Rapport du VIème congrès mondial de parcs de l'UICN. Sydney : International Institute for Sustainable Development (IISD), 22 Novembre 2014.

VANHOUTTE-BRUNIER, A., M. LAURANS, R. MONGRUEL, O. GUYADER, D. DAVOULT, A. MARZIN, D. VASCHALDE, M. CHARLES, P. Le NILIOT. Évaluation des services écosystémiques du champ de laminaires de l'archipel de Molène. Retour d'expérience du site du Parc naturel marin d'Iroise. Rapport des projets VALMER InterregIV A Manche et IDEALG ANR Investissements d'avenirs, 2016.

VIÉGAS, R. N., R. G. PINTO, L. F. N GARZON. Negociação e acordo ambiental : o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Relatório, Fundação Heinrich Böll Stiftung, Brasil, 2014, p. 3-11.

VLES, V. Construction partagée d'un système numérisé de gestion des capacités de charge touristique du Parc national de Port-Cros. Rapport final au Parc national de Port-Cros, 2018.

WILL, A., A. GRANT: D. STRONGE, S. WEGNE. Building engagement and social licence : Unpacking Social Licence to Operate and partnerships – developing rubrics for guidance and assessment. Biosecurity New Zealand Technical Paper n° 17, 2019.

WWF. Responsible Shark and Ray Tourism – A Guide to Best Practice, 2017.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	6
I. Propos introductifs liminaires	6
II. L'évolution de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées	15
III. Les impacts socio-économiques corrélatifs à l'évolution de la fréquentation de plaisance	22
IV. L'évolution du système juridique des aires marines protégées en réponse aux changements de la fréquentation de plaisance	25
V. Des alternatives juridiques face à un nouveau défi de gouvernance ?	31
VI. Originalité de l'étude et approche méthodologique adoptée	34
VII. Question de droit et plan retenu	44

PREMIERE PARTIE

LES OUTILS JURIDIQUES ET NON JURIDIQUES MOBILISES EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT POUR RÉGULER LA FRÉQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTÉGÉES	45
--	-----------

TITRE I - LES LIMITES DES REGLES JURIDIQUES, EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES	47
--	-----------

Chapitre 1 LES LIMITES TENANT AUX SPECIFICITES DE L'ESPACE MARIN 51	
SECTION 1 - LA NECESSAIRE ADAPTATION DE L'ACTION NORMATIVE AUX PARTICULARITES DES ESPACES MARINS	52

§ 1. UNE REGULATION SECTORIELLE A L'ORIGINE DE CONFLITS D'USAGE MULTIPLES-----	54
I - Une régulation distinguant activités professionnelles et activités de loisirs -----	55
A – Une régulation par catégorie d'activités dédiée à la pêche -----	56
B – Une régulation des activités fondées sur les destinataires de la norme à l'origine des pratiques-----	58
II - Une régulation sectorielle favorisant la démultiplication des normes de protection de l'environnement -----	60
A – L'influence du droit international de l'environnement sur le droit administratif dans une perspective de protection de l'environnement marin-----	62
B – Des conflits d'usage accentués par une volonté de protection de l'environnement-----	64
§ 2 UNE ACTION NORMATIVE DIVERSIFIEE DANS LES ESPACES MARINS PROTEGES-----	68
I - Les difficultés à clôturer physiquement les espaces pour préserver le milieu marin -----	69
A – Une logique de transposition de l'approche spatiale du terrestre au marin ---	70
B – Une difficile transposition au regard des spécificités du milieu marin -----	73
II – La dualité des compétences pour réguler les activités humaines au sein des aires marines protégées-----	78
A – Le préfet maritime-----	79
B – Les gestionnaires des aires marines protégées-----	83
SECTION 2 – UNE INEGALITE DES COMPETENCES ATTRIBUEES AUX AUTORITES HABILITEES-----	88
§ 1 LA PLACE PREPONDERANTE DE LA PREFECTURE MARITIME AU SEIN DE LA PRISE DE DECISION -----	89
I – Le pouvoir de police administrative du Préfet Maritime-----	90
A – Le pouvoir de police administrative générale du préfet maritime pour lutter contre la pollution -----	91
B – L'insuffisance de mesures de police administratives générales contre la pollution pour réguler la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées -----	94
II – Le pouvoir de police administrative spéciale du Préfet Maritime -----	99

A – Les polices spéciales en matière de protection de l’environnement applicables à la régulation de la fréquentation de plaisance des aires protégées-----	100
B – L’apport innovant de la loi « climat et résilience » à la régulation des activités nautiques -----	102
§ 2 <i>L’EFFACEMENT DES GESTIONNAIRES DES AIRES MARINES PROTEGEES</i>	
-----	108
I – Les différentes formes de pouvoir des gestionnaires dans les aires marines protégées -----	108
A – Les marges de manœuvre des gestionnaires des parcs nationaux -----	109
B – Les marges de manœuvre des gestionnaires des parcs naturels marins-----	116
II – Un pouvoir subordonné à la Préfecture Maritime-----	118
A – La transposition de la charte par un arrêté préfectoral -----	118
B – Une étroite relation de dépendance entre les gestionnaires des parcs naturels marins et les préfetures maritimes -----	120

Chapitre 2 LES LIMITES ISSUES D’UNE CONFIANCE RECIPROQUE RELATIVE ENTRE AUTORITES HABILITEES ET ACTEURS CONCERNES ----- 123

SECTION 1 - LES LIMITES TENANT A LA MOBILISATION DES ACTEURS CONCERNES DANS DES PROCESSUS DECISIONNELS -----	123
--	-----

§ 1 <i>LA FAIBLE SOLLICITATION DES ACTEURS CONCERNES PAR LA PREFECTURE MARITIME</i> -----	126
---	-----

I - Une faible sollicitation malgré les différents mécanismes de participation du public -----	127
A – La consultation publique -----	128
B – La concertation publique -----	134
II - Une implication mitigée des acteurs locaux dans le processus décisionnel ----	140
A – La perception des acteurs quant à leur participation dans le processus de décision-----	140
B – La sélection des acteurs dans le processus de participation -----	142

§ 2 <i>LES LACUNES DES INSTANCES DE GESTION DANS LA MOBILISATION DES ACTEURS CONCERNES</i> -----	144
--	-----

I- Une faible représentation des acteurs locaux dans les comités consultatifs -----	144
A – Un pouvoir d’action déséquilibré des conseils dans les parcs nationaux ----	146
B – Un pouvoir d’action limité du conseil consultatif des parcs naturels marins	148

II - La faible représentation des usagers personnes physiques dans les comités consultatifs-----	150
A – Une représentation imparfaite, par l’intermédiaire des associations d’usagers -----	150
B – Une ouverture possible vers une participation plus équilibrée-----	152
SECTION 2 - LES LIMITES TENANT A L’ACCEPTABILITE DU POUVOIR DE L’AUTORITE HABILITEE -----	153
§ 1 <i>LA DIFFICILE ACCEPTABILITE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DU PREFET MARITIME PAR LES PLAISANCIERS</i> -----	154
I – L’acceptabilité sociale des normes -----	154
A – La notion imprécise d’acceptabilité en droit-----	155
B – Un éclairage sur l’acceptabilité sociale par les autres sciences sociales-----	158
II – La diversité d’acceptabilité des règles chez les plaisanciers -----	161
A – Les degrés d’acceptabilité en fonction des différents types d’activités-----	162
B – Les degrés d’acceptabilité sociale différents, en fonction des zones d’activités des pratiques-----	166
§ 2 <i>LA FRAGILE RECONNAISSANCE DU POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE DES GESTIONNAIRES PAR L’ÉTAT</i> -----	169
I – Une fragile reconnaissance issue d’un manque de clarté du Code l’environnement -----	169
A – Les questionnements autour du statut de gestionnaires des espaces protégés dans le Code de l’environnement-----	170
B – La mise en avant du rôle de directeur de parc national -----	172
II – Une fragile reconnaissance issue d’une multiplicité des fonctions administratives -----	174
A – La lourdeur des fonctions administratives des gestionnaires-----	174
B – Les pouvoir de police administrative et les gestionnaires des aires marines protégées -----	175

TITRE II - LES LIMITES DES NORMES VOLONTAIRES, EN DROIT DE L’ENVIRONNEMENT, POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES----- 178

Chapitre 1 LES LIMITES TENANT A LA PROCEDURE D’ELABORATION DES NORMES----- 181

SECTION 1 – LES LIMITES RELATIVES AUX ACTEURS SOLLICITES-----	182
§ 1 UNE REPRESENTATION LIMITEE DES ACTEURS DANS LES INSTANCES DE DISCUSSION-----	183
I – L’inclusion partielle des communautés riveraines -----	183
A – La priorisation de la participation des acteurs « implantés » au sein de l’aire marine protégée -----	184
B – La faible inclusion des acteurs situés dans les zones limitrophes au périmètre de l’aire marine protégée -----	187
II – Les difficultés rencontrées par les gestionnaires des aires marines protégées pour élargir le dialogue-----	190
A – Le manque de moyens humains pour aller au-delà du périmètre de l’aire marine protégée -----	190
B – La faiblesse des moyens financiers -----	194
§ 2 UNE ADHESION LIMITEE DES ACTEURS AUX NORMES VOLONTAIRES --	196
I – L’attribution de compétences limitées aux gestionnaires : un frein à la production de normes volontaires potentiellement acceptées -----	197
A – Les compétences limitées des gestionnaires pour établir des normes volontaires -----	197
B – Les capacités financières limitées des gestionnaires pour établir des normes volontaires -----	201
II – Une contrepartie insuffisante pour garantir l’adhésion des destinataires ?-----	203
SECTION 2 – LES LIMITES RELATIVES A LA COMMUNICATION ET A LA DIFFUSION D’INFORMATIONS -----	206
§ 1 LA MECONNAISSANCE DU FONCTIONNEMENT DES MODES DE GESTION DES PARCS PAR LES USAGERS-----	207
I – L’éloignement géographique des acteurs locaux des centres de décision faussant leurs perceptions du fonctionnement des aires marines protégées-----	208
A – La distance entre les acteurs et les décideurs du Parc national de Port-Cros	208
B – La distance entre les acteurs et les décideurs au Parc naturel marin d’Iroise	212
II – L’éloignement idéologique entre décideurs et acteurs locaux -----	214
A – Les divergences idéologiques entre les acteurs locaux et les gestionnaires au sein du Parc national de Port-Cros -----	214
B – Les divergences idéologiques entre les acteurs et les gestionnaires au sein du Parc naturel marin d’Iroise -----	216

<i>§ 2 UNE APPROPRIATION DIFFERENTE DES NORMES VOLONTAIRES APPLICABLES PAR LES USAGERS ESTIVAUX</i> -----	218
I – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux -----	219
A – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux au Parc national de Port-Cros -----	220
B – La méconnaissance des normes par les usagers estivaux au Parc naturel marin d’Iroise -----	222
II – L’indifférence comportementale des usagers estivaux à l’égard des normes volontaires -----	224
A – L’indifférence comportementale des usagers estivaux au Parc national de Port-Cros -----	225
B – L’indifférence comportementale des usagers estivaux au Parc naturel marin d’Iroise -----	227

Chapitre 2 LES LIMITES TENANT AU CONTENU DES NORMES VOLONTAIRES
----- **230**

SECTION 1 – LES LIMITES QUANT AU CHANGEMENT DE COMPORTEMENT DES USAGERS ET A L’APPLICATION EFFECTIVE DES SANCTIONS-----	231
<i>§ 1 LES INSTRUMENTS DE SENSIBILISATION ENVIRONNEMENTALE</i> -----	232
I – La sensibilisation des usagers à travers des chartes des parcs nationaux en dehors du cœur marin du parc -----	232
A – Les actions pédagogiques des gestionnaires en matière de sensibilisation environnementale -----	233
B – La sensibilisation environnementale des usagers des aires adjacentes-----	236
II – La sensibilisation des usagers dans les parcs naturels marins à travers les guides de bonnes conduites -----	239
A – Les guides de bonne conduite comme forme de sensibilisation -----	240
B – Les autres formes de sensibilisation complémentaires aux guides de bonnes pratiques-----	244
<i>§ 2 LA CONSCIENCE ENVIRONNEMENTALE A L’ORIGINE D’ENGAGEMENT DES USAGERS</i> -----	248
I – L’utilisation prédominante des avertissements oraux en cas de non-respect de la norme -----	249

A – L’avertissement oral comme action privilégiée dans le Parc national de Port-Cros -----	250
B – L’avertissement oral comme action privilégiée au Parc naturel marin d’Iroise -----	253
II – L’absence de mécanismes de sanction plus sévères -----	256
A – Les avantages d’une norme sans contrainte -----	257
B – Les limites conséquentes du manque de sanctions en cas de non-respect aux normes volontaires-----	259
SECTION 2 – LES LIMITES QUANT AUX DESTINATAIRES DES NORMES VOLONTAIRES-----	262
§ 1 <i>LES LIMITES DES INSTRUMENTS FONDES SUR LA LOGIQUE DE PARTENARIAT ETABLISSANT UN BENEFICE RECIPROQUE</i> -----	263
I – L’interdépendance des enjeux socio-économiques locaux et les conflits d’objectifs-----	264
A – Les possibles enjeux socio-économiques limitatifs de la détermination du contenu des instruments volontaires -----	264
B – Les possibles conflits d’objectif entre les acteurs socio-économiques et les gestionnaires des aires marines protégées-----	267
II – L’incontournable nécessité de valorisation des partenaires -----	269
A – La valorisation par l’intermédiaire de l’économie-----	269
B – La valorisation par l’intermédiaire de la médiatisation -----	272
§ 2 – <i>LES LIMITES DES NORMES VOLONTAIRES DEVELOPPEES POUR UN NOMBRE RESTREINT D’ACTEURS</i> -----	276
I – La sélection d’acteurs par les activités pratiquées -----	276
A – Une prédominance des activités professionnelles -----	277
B – Le faible pourcentage des normes volontaires dédiées aux plaisanciers individuels -----	281
II – La sélection par degré d’engagement des acteurs-----	283
A – La priorisation donnée à l’élaboration des codes de bonne conduite -----	283
B – Le renforcement de l’engagement par les chartes d’adhésion volontaire----	286
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE -----	289

SECONDE PARTIE

UNE APPROCHE RENOUVELEE DE LA GOUVERNANCE, COMME OUTIL POUR SURMONTER LES LIMITES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT----- 291

TITRE I - LA GOUVERNANCE, OUTIL CONCEPTUEL POUR AMELIORER LA PRISE DE DECISION ET SA MISE EN ŒUVRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ----- 293

Chapitre 1 L'UTILISATION D'UNE PLURALITE DE CONCEPTIONS DE LA GOUVERNANCE----- 295

SECTION 1 – L'INTRODUCTION EN DROIT DU CONCEPT DE GOUVERNANCE----- 296

§ 1 UNE APPROCHE INTERNATIONALE PLURIELLE DU CONCEPT DE GOUVERNANCE----- 297

I – Les caractéristiques de la gouvernance en droit international et droit européen 300

A – La gouvernance en droit international----- 300

B – La gouvernance en droit européen ----- 304

II – Les types de gouvernance des aires marines protégées ----- 307

A – La gouvernance par l'administration publique ou partagée ----- 310

B – La gouvernance des aires marines protégées par la société ----- 313

§ 2 L'AMBIGUÏTE DE LA NOTION DE GOUVERNANCE EN DROIT NATIONAL 315

I – La difficulté à établir une définition juridique de la gouvernance en droit de l'environnement----- 316

A – L'utilisation ambiguë du terme gouvernance dans le Code de l'environnement ----- 317

B – Les interprétations de la doctrine----- 320

II – Les conceptions émergentes de gouvernance environnementale----- 326

A – La gouvernance territoriale en droit de l'environnement ----- 326

B – La gouvernance environnementale----- 328

SECTION 2 – LE CONCEPT DE GOUVERNANCE D----- ANS D'AUTRES DISCIPLINES DE DE SCIENCES SOCIALES, SOURCE D'INSPIRATION POUR LE DROIT ----- 332

<i>§ 1 LA GOUVERNANCE EN ECONOMIE INSTITUTIONNELLE, UN MECANISME POUR PROPULSER LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES</i> -----	334
I – Entre la gouvernance monocentrique et la gouvernance polycentrique -----	335
A – Les approches traditionnelles de l'économie institutionnelle -----	336
B – La notion de gouvernance polycentrique-----	338
II – La gouvernance des biens communs-----	340
A – Les principes de la gouvernance des biens communs-----	340
B – La gouvernance des biens communs aujourd'hui-----	343
<i>§ 2 LA GOUVERNANCE COMME MECANISME DE REGULATION ET/OU DE NEGOCIATION</i> -----	345
I – La gouvernance dans la théorie de la régulation -----	345
A – La théorie de la régulation -----	346
B – La gouvernance et la théorie de la régulation-----	348
II – La gouvernance négociée-----	349
A – La notion de gouvernance négociée dans les sciences sociales -----	350
B – La mobilisation de la gouvernance négociée en droit -----	352

Chapitre 2 LA RELECTURE DES PROCEDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC AU PRISME D'UNE GOUVERNANCE NEGOCIEE ----- 355

SECTION 1 — LA PROCEDURE DE CONSULTATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE DANS LE PERIMETRE D'UNE AIRE MARINE PROTEGEE -----	355
---	-----

<i>§ 1 LA COOPERATION ENTRE LE PUBLIC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES PAR L'ENQUETE PUBLIQUE</i> -----	356
--	-----

I – L'avis nécessaire du public dans le cas de changements d'objectif d'une aire marine protégée -----	357
A – Une participation dans l'évolution des aires marines protégées justifiée ---	358
B – Un parallèle avec l'évolution de la Réserve naturelle nationale d'Iroise ----	360
II – L'avis nécessaire du public dans le cas des nouveaux projets proposés par la gestion d'une aire marine protégée-----	362
A – Les impacts positifs de la coopération entre gestionnaires et grand public lors des nouveaux projets pour la gestion des aires marines protégées -----	362
B – L'exemple de coopérations entre gestionnaires et le public lors des nouveaux projets pour la gestion des aires marines protégées-----	363

§ 2 LA PARTICIPATION PRIVILEGIEE DU PUBLIC PAR LE REFERENDUM ---	366
I – L’élargissement de la participation locale à travers des référendums communaux -----	367
A – Le référendum local dans le cas d’un programme d’aménagement de mouillage de l’aire marine protégée -----	368
B – Le référendum local : un outil pour la gestion des équipements publics au sein des aires marines protégée-----	371
II –La possibilité d’un référendum d’initiative populaire pour améliorer la gestion d’une aire marine protégée -----	371
A – Le référendum local d’initiative populaire dans le cas des aires marines protégées -----	372
B – Les limites de l’utilisation du référendum d’initiative populaire au niveau local-----	373
SECTION 2 – LA PROCEDURE DE CONCERTATION EN MATIERE ENVIRONNEMENTALE DANS LE PERIMETRE D’UNE AIRE MARINE PROTEGEE -----	375
§ 1 LA COOPERATION EN AMONT DE LA DECISION ENTRE LE PUBLIC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES -----	376
I – La participation proactive du public dans le cas de la rédaction d’une charte --	377
A – La participation proactive du public dans le cas de l’élaboration des objectifs d’une charte de parc national-----	377
B – La participation proactive du public dans la rédaction des orientations destinées aux communes situées dans les futures aires d'adhésion -----	382
II – La participation proactive du public dans le cas de la rédaction d’un plan de gestion -----	384
A – La participation proactive du public dans l’élaboration des orientations de gestion du plan de gestion -----	385
B – La participation proactive du public dans l’élaboration des indicateurs de suivi de gestion du plan de gestion -----	387
§ 2 L’INTRODUCTION DE LA NEGOCIATION ENTRE LE PUBLUC ET LES INSTITUTIONS PUBLIQUES AU SEIN DU DEBAT PUBLIC -----	389
I – Le dialogue renforcé avec le public dans le cas de la rédaction des projets de partenariats-----	389

A – La participation du public lors de la rédaction d’un partenariat au sein des parcs nationaux-----	390
B – La participation du public lors de la rédaction d’un partenariat au sein des parcs naturels marins -----	392
II – Le dialogue renforcé avec le public dans le cas de la rédaction des projets de guides de bonne conduite-----	394
A – La participation du public lors de la rédaction d’un projet de guide de bonne conduite dédié à une activité de plaisance au sein des parcs naturels marins --	395
B – La participation du public lors de la rédaction d’un projet de guide de bonnes conduites au sein des parcs nationaux -----	396

TITRE II - LE TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE, POTENTIEL INSTRUMENT POUR REGULER LA FREQUENTATION DE PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES----- 401

Chapitre 1 LE TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE, UN OUTIL JURIDIQUE DE DROIT BRESILIEN----- 403

SECTION 1 – L’ORIGINALITE DU TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE 404

§ 1 *L’UTILISATION DU TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT BRESILIEN*----- 405

I – La nature hybride administrative ou contractuelle du terme d’ajustement de conduite ----- 406

 A – Le courant contractualiste ----- 407

 B – Le terme d’ajustement de conduite en tant qu'acte administratif ----- 411

 C – La nature hybride du terme d’ajustement de conduite ----- 412

II – Les conséquences de l’application du terme d’ajustement de conduite en droit public et en droit privé ----- 414

 A – Les conséquences du terme d’ajustement de conduite en droit public----- 415

 B – Les conséquences du terme d’ajustement de conduite en droit privé ----- 418

§ 2 *LA PLACE DU TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT DE L’ENVIRONNEMENT BRESILIEN*----- 420

I – Un instrument conçu à la lumière de la suprématie des droits transindividuels 420

 A – La reconnaissance du droit de l’environnement comme un droit transindividuel----- 420

B – L'introduction du terme d'ajustement de conduite au champ du droit de l'environnement-----	424
II –L'implication du public dans la mise en œuvre du terme d'ajustement de conduite-----	426
A – L'implication directe du public dans l'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite -----	426
B – L'implication indirecte du public dans l'élaboration d'un terme d'ajustement de conduite-----	431
SECTION 2 – L'HYPOTHESE D'ADAPTATION DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT FRANÇAIS-----	434
§ 1 <i>LA NATURE SUI GENERIS DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE</i> ---	436
I – Un instrument à l'interface entre droit public et droit privé-----	437
A – Les implications du terme d'ajustement de conduite en droit public français-----	439
B – Les implications du terme d'ajustement de conduite en droit privé français	441
II – Les possibilités de conclusion du terme d'ajustement de conduite en cas de dommage ou de menace de dommage environnemental -----	445
A - Les possibles contributions de la reconnaissance du préjudice écologique pur à la conclusion du terme d'ajustement de conduite en droit français-----	445
B – La mobilisation hypothétique du terme d'ajustement de conduite dans le cas du non-respect des normes environnementales-----	450
§ 2 <i>L'APPLICATION DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT A TRAVERS LA GOUVERNANCE NEGOCIEE</i> -----	452
I – Les négociations préventives entre l'État, le public et le secteur privé -----	452
A – La promotion de la coopération entre les différents acteurs dans la conclusion du terme d'ajustement de conduite-----	453
B – La mise en avant de la participation du public dans les discussions -----	454
II – Les négociations punitives entre l'État, le public et le secteur privé-----	456
A – La prédominance de l'intérêt général dans les négociations d'un terme d'ajustement de conduite punitif -----	456
B – La mise en valeur de la réparation en nature du dommage environnemental	457

**Chapitre 2 LA POSSIBLE REGULATION DE LA FREQUENTATION DE
PLAISANCE DANS LES AIRES MARINES PROTEGEES PAR LE TERME
D'AJUSTEMENT DE CONDUITE ----- 461**

SECTION 1 — LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE, UN INSTRUMENT
ADAPTE AUX BESOINS LOCAUX DE LA FREQUENTATION DE PLAISANCE
----- 462

*§ 1 LES IMPLICATIONS DIRECTES DU TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE
EN TERMES DE PARTAGE DE COMPETENCES AU SEIN DES AIRES MARINES
PROTEGEES ----- 463*

I – Une gouvernance négociée au centre de la prise de décision ----- 463

A – La mise en avant des compétences des gestionnaires des aires marines
protégées dans les négociations d'un terme d'ajustement de conduite ----- 464

B – L'implication primordiale des acteurs socio-économiques ----- 467

II – Une acceptation renforcée par la négociation des termes ----- 469

A – La légitimation de la décision par la participation aux négociations ----- 469

B – L'acceptation renforcée par la compréhension des enjeux en question ----- 471

*§ 2 UNE REGULATION AU CAS PAR CAS CO-CONSTRUITE ENTRE ACTEURS
CONCERNES ----- 472*

I – Une régulation co-construite pensée par type d'activité ----- 473

A – La possibilité de réguler une pratique particulière selon le type d'activité de
plaisance ----- 473

B – La possibilité de réguler une pratique à partir d'un secteur parmi les activités
de plaisance ----- 475

II – Une régulation co-construite pensée par type d'enjeux ----- 477

A – La possibilité de réguler la fréquentation de plaisance pour répondre à des
enjeux environnementaux précis ----- 477

B – L'adaptation aux réalités socio-économiques dans la conclusion du terme
d'ajustement de conduite ----- 479

SECTION 2 – LE TERME D'AJUSTEMENT DE CONDUITE, GENERATEUR
D'UN ENGAGEMENT CONTRAIGNANT ACCEPTABLE PAR LES ACTEURS
SIGNATAIRES ----- 481

*§ 1 LA LEGITIMITE D'UN CONTROLE REALISE PAR LES AUTORITES
HABILITEES ----- 481*

I – Une surveillance occasionnelle par la Préfecture Maritime ----- 482

A – Une surveillance fondée sur les pouvoirs de police administrative du préfet maritime-----	483
B – Une surveillance adaptées selon les nécessités locales -----	484
II – Un pouvoir renforcé de police en mer des gestionnaires des aires marines protégées -----	485
A – Le directeur de parc national : autorité légitimée pour surveiller l’exécution du terme d’ajustement de conduite-----	485
B – Le directeur délégué de parc naturel marin comme autorité légitimée pour surveiller l’exécution du terme d’ajustement de conduite -----	487
§ 2 <i>LA POSSIBILITE D’UN RECOURS JURIDICTIONNEL POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXES PAR LE TERME D’AJUSTEMENT DE CONDUITE</i> -----	489
I – Le recours aux tribunaux pour prévenir la réalisation du dommage -----	489
A – Une inspiration à partir des actions de groupe -----	490
B – Le recours aux tribunaux pour prévenir la survenance du dommage environnemental -----	494
II – Le recours aux tribunaux administratifs et aux tribunaux judiciaires en cas de violation d’une obligation -----	496
A – Le recours aux tribunaux administratifs en cas de non-respect du terme d’ajustement de conduite -----	496
B – Le recours aux tribunaux judiciaires en cas de non-respect du terme d’ajustement de conduite -----	499
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE-----	504
CONCLUSION GENERALE -----	507
BIBLIOGRAPHIE -----	511
TABLE DES MATIERES-----	549
ANNEXES -----	563

ANNEXES

ANNEXE 1

Analyses des métriques des cartes mentales

Missions de terrain

2021

SOMMAIRE

Méthodologie des cartes mentales.....	566
Analyse des métriques de la carte générale du Parc National de Port-Cros.....	571
Analyse des métriques de la carte des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros	579
Analyse des métriques de la carte des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros .	583
Analyse des métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros.....	587
Analyse de métriques de la carte générale du Parc naturel marin d'Iroise	591
Analyse de métriques de la carte des acteurs administratifs Parc naturel marin d'Iroise.....	598
Analyse de métriques de la carte des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise ..	602
Analyse de métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise	606

Méthodologie des cartes mentales

1. Description du processus de la construction des cartes mentales. La construction des cartes mentales à partir de la méthodologie de *fuzzy cognitive maps* offre une représentation visuelle des relations entre les éléments clés d'un système¹. Ces peuvent être des actions, des structures (comme différents types de régulation) ou des concepts abstraits (comme le tourisme incivique). Pour développer chaque carte mentale avec les acteurs, nous devons d'abord sélectionner les variables importantes qui influent sur le système, puis établir les relations de cause à effet entre ces variables, en leur attribuant des valeurs entre -1 (effet négatif) et 1 (effet positif). Une fois que nous avons établi les bases de chaque carte mentale, nous passons à une série d'étapes visant à rendre ces cartes plus compréhensibles et à faciliter leur agrégation. Tout d'abord, nous harmonisons les termes utilisés dans les différentes cartes afin de regrouper les variables similaires. Par exemple, si plusieurs participants utilisent des termes différents pour décrire la même variable, nous les renommons de manière à ce qu'ils correspondent tous à un même terme, facilitant ainsi l'agrégation ultérieure. Ensuite, nous agrégeons les cartes individuelles en une seule carte par groupe d'acteurs. Pour ce faire, nous utilisons une matrice augmentée qui regroupe toutes les variables de chaque carte individuelle, puis nous effectuons une opération d'addition matricielle pour combiner les informations de toutes les cartes du groupe. Cette agrégation permet d'obtenir une vue d'ensemble des relations entre les variables selon la perspective de chaque groupe d'acteurs, que ce soit associatif, administratif ou économique. Une fois les cartes agrégées, nous procédons à une étape de normalisation des valeurs, en ajustant les scores de chaque variable entre -1 et +1, en fonction du nombre de cartes individuelles qui les sous-tendent. Cela garantit que chaque variable contribue de manière équitable à la carte agrégée².

Par la suite, pour éviter une complexité excessive, nous pouvons regrouper certaines variables sous un concept plus large³, ce que nous appelons un « concept-chapeau ». Cela permet de simplifier la carte en remplaçant plusieurs variables par une seule variable plus générale, tout

¹ P. SCEMAMA, E. REGNIER, F. BLANCHARD, O. THEBAUD. Ecosystem Services Assessment for the Conservation of Mangroves in French Guiana Using Fuzzy Cognitive Mapping. *Frontier Forests and Global Change*. 2022, 769182.

² P. SCEMAMA, E. REGNIER, F. BLANCHARD, O. THEBAUD. Ecosystem Services Assessment for the Conservation of Mangroves in French Guiana Using Fuzzy Cognitive Mapping. *Frontier Forests and Global Change*. 2022, 769182.

³ U. ÖZESMI, S. L. ÖZESMI. Ecological models based on people's knowledge : a multi-step fuzzy cognitive mapping approach. *Ecological Modelling*. 2004, p. 43–64.

en préservant les connexions entre les variables fusionnées et les autres⁴. Enfin, nous simplifions les chaînes de connexion en réduisant les redondances et en éliminant les informations superflues. Cela nous permet de clarifier la représentation graphique et de mettre en évidence les relations les plus importantes entre les variables. Nous supprimons également les variables isolées ou mentionnées seulement une fois, qui n'apportent pas de valeur significative à la carte mentale finale. Nous avons également adopté un code-couleur pour rendre plus simple la lecture des cartes, ainsi les variables en bleu font référence à celles qui contribuent à la régulation de la fréquentation de plaisance ; celles en rose sont les activités humaines pratiquées au sein des aires marines protégées ; et finalement celles en jaune sont les perçues comme limites ou défis à la régulation de la fréquentation de plaisance.

2. Présentation des métriques. Pour traduire les idées exprimées par les cartes mentales en données quantitatives, nous les codons dans des matrices d'adjacence de la forme $A(D) = [a_{ij}]$, où chaque valeur a_{ij} représente la force de l'effet de la variable i sur la variable j . Dans cette matrice, les variables identifiées dans la carte sont listées à la fois sur l'axe vertical (v_i) et sur l'axe horizontal (v_j). Les valeurs de a_{ij} varient entre -1 et 1, avec 0 indique l'absence de connexion entre les variables. À partir de ces matrices, nous calculons différentes métriques pour faciliter l'analyse des cartes. Tout d'abord, nous déterminons le nombre total de variables [N] et le nombre de connexions [C], ce qui nous permet de calculer la densité [D] du système. La densité est calculée selon la formule : $D = \frac{C}{n(n-1)}$. Une densité élevée indique que les répondants perçoivent un grand nombre de relations entre les variables, ce qui suggère une plus grande complexité et davantage d'options pour modifier le système.

En outre, nous examinons les différents types de variables pour évaluer leur interaction dans le système. Il existe trois types de variables : (1) les variables *drivers* [T] qui sont celles exerçant une influence sur le système ; (2) les variables *recevers* [R] qui sont uniquement influencées par d'autres variables ; et (3) les variables ordinaires [O] qui représentent les moyens par lesquels le système peut évoluer. Selon les travaux de Monsieur U. ÖZESMI et Madame S. L. ÖZESMI, le rapport entre le nombre de variables *recevers* (R) divisé par le nombre de variables *drivers* (T) mesure sa complexité⁵. Un grand nombre de variables *recevers* indique un système avec de nombreuses sorties ou implications possibles, tandis qu'un grand nombre de variables

⁴ P. SCEMAMA, E. REGNIER, F. BLANCHARD, O. THEBAUD. Ecosystem Services Assessment for the Conservation of Mangroves in French Guiana Using Fuzzy Cognitive Mapping. *Frontier Forests and Global Change*. 2022, 769182.

⁵ U. ÖZESMI, S. L. ÖZESMI. Ecological models based on people's knowledge : a multi-step fuzzy cognitive mapping approach. *Ecological Modelling*. 2004, p. 43–64.

drivers suggère un système avec des influences descendantes importantes. Cette analyse des types de variables nous permet de mieux comprendre la structure et le fonctionnement du système étudié.

3. Définition des variables. Dans l'objectif d'aider la lecture des cartes nous avons listé ci-dessus les variables qui ont été à la fois regroupées sous une variables plus larges et à la fois qui ont été harmoniser pour présenter les termes originalement employé et leurs significations :

Terme d'origine	Terme choisi	Signification
Beauté des îles Paysage sauvage Côte du Finistère Attractivité des îles Attractivité du Parc	Attractivité du site naturel	
Eaux grises Ancrage des bateaux Eaux noires	Enjeux environnementaux	
Plongée Navigation Voilier Pêche à pied ou embarquée	Activités de plaisance individuelle	
Location de bateau moteur Location de voiliers Entreprise de sortie en mer Club de plongée	Activités de plaisance professionnelles	
Pêche côtière Exploitation des algues	Exploitation des ressources halieutiques	
Visibilité du parc	Sensibilisation au parc	La capacité des usagers à prendre conscience des actions menées par les gestionnaires du parc
Préservation des posidonies Préservation des phoques	Action purement écologistes	

Actions trop écologistes		
Administratif lourd Gestionnaires Actions des gestionnaires	Administration/gestion du Parc	Les actions et acteurs associés à la gestion du parc
Pas de sentiment d'implication Participation active Très impliqué	Sentiment de participation	
Mer difficile à naviguer Beaucoup des rochers cachés La mer s'auto protège	Particularités géographiques du lieu	Les différents éléments de la mer d'Iroise qui font qu'elle soit perçue comme un espace physiquement particulier
Usage de qualité Circuit recommandé Organisation de la circulation	Aménagement des espaces maritimes	
Problèmes de mouillage	Disponibilité de mouillage	
Boués écologiques Port Espace pour se mettre à l'abri Maison d'accueil	Infrastructure d'accueil	Les infrastructures fournies par le parc
Manque de communication Mauvaise communication Pas d'information	Défaut de communication et information	
Zones qui nécessitent de protection	Zone sensible	Espace au sein du parc qui nécessite de plus de protection pour assurer les objectifs de protection du parc, tel que la protection d'une espèce ou d'un écosystème

Collaboration avec le parc	Collaboration avec le PNMI	Les actions de collaboration menées en dehors des normes volontaires
Décisions prises par les experts Experts externes au site Scientifiques externes	Perception mitigée sur les consultations d'experts	
Négociation		Modalité de prise de décision
Décisions du préfet Qui fait quoi Règles prise par le parc Décisions du gestionnaire	Partage de compétence juridique	
Financement externe Pas d'agent Perte des fonctionnaires	Manque de moyen et de personnel	
Manque de participation des plaisanciers individuels Manque de consultation des plaisanciers	Manque de participation des usagers	Manque de participation des usagers non locaux fédérés dans les sphères de discussion
	Partenariat	Les actions de partenariat officielles entre les acteurs socio-économiques et les gestionnaires des aires marines protégées
Touristes idiots Tourisme de masse Touristes inconscients	Tourismes incivique	

Analyse des métriques de la carte générale du Parc National de Port-Cros

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des acteurs administratifs, associatifs et économiques du Parc National de Port-Cros. Initialement, les acteurs associatifs ont identifié moins de connections entre les variables (43) en comparaison aux autres deux groupes (62 et 66 connections, respectivement). Finalement, après le processus d'agrégation des variables, la carte compte avec 33 variables et les 142 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 4,303 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« administration/gestion du Parc », l'« hyper-fréquentation estivale », l'« efficacité de la régulation des activités en mer », le « tourisme incivique » et le « partenariat ». Cette centralité peut être à l'origine d'un grand nombre de connections avec d'autres variables, ou bien d'un faible nombre de liens avec d'autres variables, mais de poids élevé. Par exemple, la variable dénommée « administration/gestion du Parc » présente 30 connections avec d'autres variables, dont 15 qui l'influencent et 15 qui sont influencées par elle. En revanche, la variable « efficacité de la régulation des activités en mer » n'influence que 6 autres variables, mais est influencé par 16.

Ces 5 variables occupent le centre des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développée dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système influe sur la fréquentation elle-même. Selon la majorité des acteurs du Parc National de Port-Cros, les actions de l'administration du parc et leur gestion sont celles qui ont la plus grande influence sur le fonctionnement du système, y compris sur la fréquentation du parc ainsi que sur le comportement des touristes qualifiés par certains acteurs d'inciviques. Cette perception peut s'expliquer par la vision biaisée de plusieurs acteurs qui considèrent les gestionnaires du Parc National de Port-Cros comme les principaux décideurs ayant la compétence pour réguler les activités en mer, sans connaître le système de partage de compétences juridique existant entre les gestionnaires, le préfet maritime et le maire.

Ensuite, la variable « hyper-fréquentation estivale » semble être le départ de toute les discussions ainsi que la justification d'une nouvelle forme de régulation de la fréquentation de plaisance. Forment influencée par le tourisme incivique et l'attrait du site naturelle qui attire

depuis de nombreuses années des touristes du monde entier⁶, des acteurs soulèvent aussi l'impact de la crise sanitaire provoquée par le coronavirus dans la fréquentation estivale en 2020.

La question sur l'« efficacité de la régulation des activités en mer » apparaît ensuite comme le point focal pour atteindre les objectifs de régulation de la fréquentation de plaisance. Cette variable est fortement influencée par le système de partage des compétences juridiques et par le processus décisionnel, spécialement celui basé sur la négociation. L'efficacité de cette régulation semble être la solution préconisée par certains acteurs pour réduire à la fois le tourisme irresponsable et l'hyper-fréquentation, tout en influençant la perception des acteurs concernant les règles contraignantes. Bien que l'efficacité en elle-même ne soit pas une solution, mais plutôt un objectif, les acteurs ont tendance à la considérer comme la réponse aux enjeux environnementaux associés à la fréquentation de plaisance. De plus, l'efficacité de la régulation exerce un impact positif sur les activités de plaisance professionnelles et semble favoriser la disponibilité des mouillages. Les usagers semblent ainsi contraints de respecter les espaces désignés, tels que les zones de mouillage pour les plongeurs, ce qui contribue à réduire certains conflits d'usage dans les espaces maritimes du parc.

Dans le classement des variables plus centrale, le tourisme incivique occupe la quatrième place. Il est influencé par les activités de plaisance menées par des particuliers, le manque de connaissance sur les règles des usagers, ainsi que par le manque de moyen et de personnel du parc pour contrôler ces comportements moins adaptés aux espaces protégés.

Finalement, le partenariat est la dernière variable de ce classement. Cependant, il faisait également partie des 5 variables plus centrale dans la carte des acteurs administratifs, ainsi dans celle des acteurs économiques. Cette variable est fortement influencée par l'administration/gestion du parc et semble être la base de la collaboration entre les acteurs locaux et les gestionnaires du Parc national de Port-Cros pour la gouvernance de cet espace. Néanmoins, les actions perçues comme visant exclusivement la préservation et celles prises par des personnes définies comme « experts », ainsi que la mauvaise communication semblent être défavorable à cette dynamique de partenariat.

⁶ S. JOLIVET. Le tourisme dans les parcs nationaux itinéraire d'une ambiguïté. *Revue Juridique de l'environnement*. 2020, p. 667–671.

3. Les variables *drivers*. En ce qui concerne les variables dites *drivers*, seules deux d'entre elles se distinguent : le « manque de participation des usagers » et le « manque de moyen et de personnel ». Il est important de souligner que la première variable dégrade la perception des acteurs non fédéré, tel quels les plaisanciers individuels, vis-à-vis des prises de décision, surtout dans le cas où une participation d'experts externes au périmètre du parc est perçue négativement. Elle contribue également à l'hyper-fréquentation et impacte l'efficacité de la régulation des activités en mer en rendant plus difficile son acceptabilité sociale. En fait, le manque de participation des usagers compte également parmi les *drivers* les plus centraux de la carte des acteurs administratifs et associatifs, traduisant une appréhension de ces acteurs. La deuxième variable contribue de manière à favoriser le tourisme incivique, ainsi qu'à rendre plus difficile la sensibilisation du parc et les actions d'administration/gestion du Parc national de Port-Cros.

4. Les variables *receveurs*. En ce qui concerne les variables appelées *receveurs*, seules deux d'entre elles se distinguent : « activité de plaisance professionnelle » et « multiplication de normes ». Ces deux variables étaient également parmi les principales variables *receveurs* dans la carte des acteurs économiques. D'une part, l'activité de plaisance professionnelle semble être privilégiée par les actions liées aux partenariats, tels que les guides partenaires du Parc national de Port-Cros et l'aménagement des espaces maritimes pour favoriser des circuits plus attrayants pour le public. Cette activité semble également être favorisée par l'efficacité de la régulation des activités en mer. Cette situation peut s'expliquer par l'implication croissante des acteurs économiques, tels que les clubs de plongée, dans les instances de prise de décision du parc. De plus, certains acteurs semblent vouloir accorder la priorité aux activités de plaisance professionnelles au détriment des particuliers, notamment des usagers estivaux, dans le but de réduire les comportements jugés incivils et de promouvoir des pratiques perçues comme plus respectueuses de l'environnement marin. D'autre part, la multiplication des normes a été initialement soulignée par l'un des acteurs administratifs, mais elle semble également résumer la perception des acteurs économiques concernant les effets du tourisme incivique. Selon certains acteurs, les comportements inadaptés et la méconnaissance du territoire par les usagers estivaux contraignent à l'adoption progressive de plusieurs normes, ce qui rend encore plus difficile la compréhension du droit en vigueur. Cette multiplication de normes a été présentée comme un défi par l'administration, mais également par les acteurs locaux qui affirment parfois avoir du mal à suivre les évolutions de la régulation.

5. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous constatons que le nombre élevé de variables ordinaires (29) met en évidence la multiplicité des connexions au

sein du système du Parc national de Port-Cros. Cela reflète la perception collective d'un système fortement intégré et interdépendant. Cependant, malgré cette complexité, l'indice de densité moyen (0,134) suggère que le système reste malléable, bien que dans certaines limites, en raison du nombre restreint d'options de gestion identifiées. Parmi ces options, les acteurs suggèrent deux approches distinctes. D'une part, limiter l'accès à certaines zones aux activités de plaisance professionnelles est envisagé. D'autre part, mobiliser la notion de capacité de charge pour restreindre l'accès est également proposé. Ces stratégies pourraient ainsi influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance, offrant des perspectives d'adaptation et d'amélioration.

En analysant les résultats des trois cartes d'acteurs, nous constatons d'une part que les acteurs économiques semblent percevoir davantage de possibilités de modification du système de régulation du parc. Cela se traduit par un score de complexité plus faible, à 0,5, en comparaison aux scores des deux autres groupes, qui sont tous deux à 1. Cela découle du fait qu'il y est plus de variable *drivers*, donc que le système est plutôt « top-down » avec des relations de causalité faiblement explicité par les acteurs. Les autres acteurs, on une perception plus complexe du système avec plus de « sortie » du système que de variable de « contrôles ». D'autre part, les acteurs associatifs présentent la densité la plus élevée (0,093), ce qui reflète leur perception du système comme étant interconnecté avec de nombreuses relations entre les variables. De plus, ces acteurs présentent une vision très concentrée du système, avec un nombre réduit de variables obtenant également un score de complexité faible.

6. L'analyse sur les liens consensuels et opposés. Dans une troisième phase, nous examinons d'un côté les deux connexions qui font l'objet d'un consensus entre les acteurs. Il s'agit du lien positif entre l'attractivité du site naturel et l'hyper-fréquentation, ainsi que celui entre le tourisme incivique et l'hyper-fréquentation. Ces deux associations reflètent un consensus parmi les trois groupes d'acteurs, mettant en lumière les variables les plus influentes sur l'hyper-fréquentation. D'un autre côté, la plupart des groupes d'acteurs s'accordent sur un défaut général de communication et d'information de la part du Parc national de Port-Cros envers le public. Cette lacune dans la communication est identifiée comme l'une des raisons de la méconnaissance des règles par les usagers. De plus, elle est considérée comme un obstacle aux actions de sensibilisation menées par les gestionnaires du parc, car elles ne parviennent pas efficacement aux destinataires, ce qui entraîne une faible connaissance des bonnes pratiques en matière de plaisance. En outre, cette situation est perçue comme entravant l'administration efficace du parc. De plus, les acteurs économiques et associatifs s'accordent sur le fait que les

avis émis par les experts semblent être à l'origine des normes parfois perçues comme trop contraignantes. Cette perception négative envers les experts est particulièrement renforcée par le sentiment exprimé par certains acteurs économiques et associatifs d'un manque de participation des usagers dans le processus décisionnel relatif à la régulation des activités en mer.

Nous observons une ambiguïté, caractérisée par des liens contradictoires dans les deux sens entre les relations établies entre le « sentiment de participation » et l'« administration/gestion du parc ». D'une part, certains acteurs associatifs et administratifs soulignent que les actions de gestion du parc influent de manière défavorable sur le sentiment de participation à la prise de décision. En d'autres termes, le système de consultation et de participation privilégié par les gestionnaires du parc ne semble pas correspondre aux attentes de tous les acteurs, ce qui fait que certains groupes se sentent exclus des discussions. Lorsque les acteurs estiment être écoutés et expriment un sentiment de participation active, ils considèrent que cela favorise l'administration et la gestion du Parc national de Port-Cros. Cette dynamique permet notamment une meilleure acceptabilité sociale des normes. Bien que ces liens puissent sembler contradictoires au premier abord, en réalité, la perception des différents acteurs concernant la place accordée aux acteurs socio-économiques du parc varie considérablement en fonction de plusieurs facteurs. Cela inclut l'activité de plaisance pratiquée (qu'il s'agisse de plaisance professionnelle ou individuelle, ainsi que du type d'activité comme la plongée ou la pêche de loisir), la localisation géographique et même la saison de la pratique. Par conséquent, des acteurs économiques provenant de la plongée par exemple n'est pas la même vision sur le thème que ceux provenant de la pêche de loisir.

7. Analyse transversale de la carte. Dans une analyse transversale, deux sujets principaux liés à la régulation de la fréquentation de plaisance semblent être mis en lumière par la carte : les enjeux d'adhésion de la norme ainsi que la perception des acteurs concernant le système de gouvernance du parc. Un triangle émerge entre ceux qui d'une part, mettent en avant un sentiment de participation, principalement à travers du lien favorable partent des partenariats, et qui semblent percevoir les actions de régulation du parc de manière plus favorable, les considérant ainsi moins contraignantes ou imposées. D'autre part, il y a les acteurs qui se sentent plus exclus de ce processus. Ce deuxième groupe n'est pas favorable à une prise de décision fondée sur les avis d'experts les considérant comme des consultants ayant une vision trop protectionniste de l'environnement et responsables des règles contraignantes. De plus, selon ce deuxième groupe, ces experts sont généralement moins enclins à favoriser certaines activités

de plaisance, comme la pêche de loisir ou certains types de mouillages, pratiquées par ce groupe. Ainsi, il apparaît clairement que le sentiment de participation à la prise de décision exerce une influence significative sur le niveau d'acceptabilité sociale de la norme. De plus, le manque de participation des usagers, c'est-à-dire ces plaisanciers individuels, est signalé comme un facteur défavorable à l'efficacité de la régulation des activités en mer, du fait de cette faible adhésion sociale à la norme.

Le degré de participation semble également varier en fonction de la localisation géographique des activités pratiquées, par exemple dans le cœur du parc ou en dehors. Cette variation se retrouve également en fonction du statut de l'utilisateur, qu'il soit professionnel ou individuel. La distinction entre la participation des acteurs professionnels de la plongée et de la pêche dans les comités ou groupes de discussion, par rapport aux particuliers, a été soulignée par certains acteurs associatifs et administratifs. Cela se reflète dans la carte mentale, où les partenariats favorisés par les actions de gestion du parc favorisent les activités de plaisance professionnelles, tandis que les infrastructures d'accueil disponibles et l'attrait naturel du site favorisent les activités de plaisance individuelles, indépendamment des actions des gestionnaires. Cette différence semble également influencer le degré d'acceptabilité sociale de la norme au sein de ces différents sous-groupes d'acteurs. Nous constatons, par exemple, que les partenariats avec le parc favorisent les activités de plaisance professionnelle, tandis que le manque de participation des usagers individuels semble renforcer la perception biaisée sur le processus de prise de décision, notamment en associant la décision aux experts.

Un deuxième enjeu lié à l'adhésion, mis en avant par les acteurs socio-économiques, est le type de communication utilisé par les gestionnaires du Parc national de Port-Cros. Tel que souligné précédemment, la communication, qualifiée de défaillante, est perçue comme un obstacle au développement de partenariats, ainsi qu'à l'information des usagers sur les règles existantes et en cas de changement. Cette méconnaissance des règles est également renforcée par le manque de connaissance du territoire de la part des usagers estivaux, qui ne sont pas nécessairement informés des règles et ne se sentent pas concernés par les actions de sensibilisation menées par les gestionnaires. Une fois de plus, les acteurs socio-économiques du Parc national de Port-Cros soulèvent les impacts négatifs sur l'efficacité de la régulation des activités en mer ainsi que sur l'administration du parc, dus à ce défaut de communication et d'information.

Enfin, un autre enjeu lié à l'adhésion et résultant de la communication avec les usagers estivaux est le développement accru de normes perçues comme contraignantes. Ces normes sont encore moins appréciées ou acceptées par les usagers locaux, car selon certains acteurs associatifs,

elles semblent viser à restreindre les comportements inciviques qui sont plus courants pendant la saison estivale et non leurs activités régulières.

En ce que concerne le système de gouvernance du Parc national de Port-Cros, la préférence des acteurs socio-économique pour un modèle fondé sur la négociation et le partenariat a été aussi mise en valeur par plusieurs acteurs administratifs. Par rapport à la perception des acteurs sur la gouvernance au sein du Parc national de Port-Cros, deux points méritent d'être soulignés. Tout d'abord, il est observé que les arrêtés du Préfet Maritime sont en grande partie perçus de manière positive, dans la mesure où ils influencent de manière favorable l'efficacité de la régulation des activités en mer et la création de zones de protection forte au sein du parc. Cependant, la création de ces zones est également influencée par le processus de prise de décision basé sur la négociation, ce qui semble agir de manière défavorable sur les enjeux environnementaux et sur l'hyper-fréquentation estivale. Les zones de protection forte contribuent ainsi à la préservation des écosystèmes du Parc national de Port-Cros et jouent un rôle dans la régulation des activités de plaisance en délimitant des zones d'interdiction et en donnant la priorité aux activités considérées comme ayant moins d'impact. Cependant, bien que les arrêtés du Préfet Maritime aient des impacts positifs sur le système de régulation des activités en mer au Parc national de Port-Cros, les normes contraignantes semblent être un enjeu majeur en termes d'acceptabilité sociale. Cela représente une contradiction, étant donné que les arrêtés du Préfet Maritime sont en réalité des normes contraignantes, généralement prises de manière unilatérale, dans un processus décisionnel « top-down », et non pas négociées comme le souhaitent les acteurs socio-économiques. Cette contradiction semble découler d'une méconnaissance du partage des compétences juridiques et de son fonctionnement au sein du parc. L'idée exprimée selon laquelle les normes contraignantes émanent des gestionnaires du parc n'est pas exacte et influence la perception des acteurs quant au degré de contrainte de ces normes et à leur acceptabilité sociale, comme nous l'avons déjà souligné.

Enfin, La perception de la dynamique de gouvernance varie selon le degré d'implication de l'acteur dans les instances de discussion. Certains acteurs économiques se sentent représentés et soulignent les avantages du partenariat des actions de sensibilisation menées par le parc concernant leurs activités. Tandis qu'un groupe significatif d'acteurs économiques, administratifs et associatifs se sentent exclus et critiquent le manque de participation. Selon ces acteurs, les changements de règles semblent abrupts et sont généralement liés à la participation d'experts externes qui se focalisent uniquement sur les actions de préservation, sans prendre en compte les enjeux socio-économiques de la région. Cette diversité de perceptions souligne

l'importance du sentiment de participation pour la gestion efficace du Parc national de Port-Cros et la régulation des activités de plaisance afin de réduire l'hyper-fréquentation et les comportements incivils.

Analyse des métriques de la carte des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des cinq acteurs administratifs du Parc National de Port-Cros. Après le processus d'agrégation et de traitement des variables, la carte compte avec 28 variables et 62 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 2,214 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« hyper-fréquentation estivale », le « partenariat », l'« administration et gestion du parc », la « sensibilisation au parc » et les « seuls actions de préservation ». Ces cinq variables sont au cœur des discussions avec les acteurs administratifs concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, abordée sous l'angle de l'influence du système sur la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs administratifs du Parc National de Port-Cros, la question de l'hyper-fréquentation estivale est au centre des débats. D'un côté, elle influence le développement de conflits d'usage, d'enjeux environnementaux, de comportements touristiques incivils ainsi qu'une disponibilité réduite de mouillage, nuisant à l'attractivité du site naturel. D'un autre côté, selon ces acteurs, l'hyper-fréquentation estivale est influencée par l'attractivité du site naturel, ainsi que par une augmentation du tourisme incivil à la suite de la levée des restrictions liées à l'état d'urgence sanitaire de la COVID-19. Bien que ces liens puissent sembler contradictoires à première vue, les acteurs soulignent que le taux de fréquentation continue d'augmenter, principalement parce que certains usagers estivaux perçoivent le Parc National de Port-Cros comme une zone exceptionnellement belle et libre de règles. Cette fausse idée de la qualité du site conduit à une hausse du nombre de visiteurs, cependant la satisfaction de ces visiteurs semble diminuer lorsque l'affluence est élevée⁷. Ainsi, l'attractivité du site et le tourisme incivique influence l'hyper-fréquentation, tout en étant également influencés par elle.

La deuxième variable essentielle est le partenariat. Il est intéressant de noter que l'opinion des acteurs n'est pas unanime sur cette variable. D'un côté, le représentant du Parc National de Port-Cros met en avant l'impact favorable des actions de l'administration du parc sur le partenariat. D'un autre côté, d'autres acteurs soulignent que les actions perçues comme se limitant à la préservation, ainsi que la perception mitigée des consultations d'experts, sont préjudiciables au

⁷ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area : The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021,105547.

partenariat. De plus, le représentant du port d'Hyères soulève que la situation actuelle des infrastructures d'accueil dans la région nuit également au développement des partenariats. Néanmoins, cette variable semble agir favorablement envers la perception que les actions des gestionnaires vont au-delà de la simple préservation. Elle joue également un rôle important dans l'aménagement des espaces maritimes, la sensibilisation au parc et les enjeux environnementaux, contribuant ainsi à la bonne gestion du Parc National de Port-Cros.

Ensuite, les actions de l'administration et de la gestion du parc sont un sujet de contradiction. Certains acteurs soulignent que cette variable est défavorablement influencée par le caractère exclusivement orienté vers la préservation des actions entreprises, par une communication défailante et par la perception mitigée des consultations d'experts. Selon eux, le manque de clarté quant aux fondements des actions entraîne leur manque d'appréciation, ainsi que l'implication d'experts externes au périmètre du parc. Ils relèvent une distance entre les gestionnaires et les autres acteurs administratifs autour du parc. De plus, les actions de gestion semblent encourager certains conflits d'usage et avoir un impact négatif sur le sentiment de participation de ces acteurs. Cependant, les représentants du Parc National de Port-Cros et de la Préfecture Maritime de la Méditerranée mettent en avant le fait que les actions de l'administration et de la gestion agissent favorablement sur l'aménagement des espaces maritimes et contribuent à combattre le défaut de communication et d'information en sensibilisant les usagers du Parc National de Port-Cros aux enjeux environnementaux auxquels le parc est confronté, ainsi qu'aux comportements plus appropriés. Bien que cette variable ne fasse pas l'unanimité parmi les acteurs, elle reste au cœur du système de régulation de la fréquentation de plaisance, même si aucun acteur n'a établi de lien direct entre l'administration et la gestion du parc et l'efficacité de la régulation des activités en mer, le tourisme incivil ou même l'hyper-fréquentation.

La sensibilisation au parc occupe la quatrième place et est influencée par le partenariat et les enjeux environnementaux. Cependant, le manque de participation des usagers ainsi que le manque de moyens et de personnel semblent exercer une influence négative sur cette sensibilisation. Lorsque des actions de sensibilisation au parc sont mises en œuvre, elles agissent contre les effets de la crise sanitaire de la COVID-19 et du tourisme incivil, mettant en évidence les enjeux environnementaux locaux. Ainsi, ces actions contribuent à sensibiliser les usagers aux questions environnementales, mais également au fonctionnement du parc et à l'importance des aires marines protégées pour la conservation des écosystèmes marins.

La dernière variable parmi les cinq plus centrales est celle d'actions axées uniquement sur la préservation. La perception d'un manque d'intérêt pour d'autres thèmes que la préservation, principalement les herbiers de posidonies, apparaît comme défavorable à la perception des acteurs concernant l'administration et la gestion du parc, ainsi qu'à la disponibilité de mouillage et au partenariat. De plus, cette variable semble encourager le développement de conflits d'usage et est influencée par des consultants externes. D'autre part, ces actions semblent stimuler l'aménagement des espaces maritimes. En fin de compte, le développement de partenariats semble agir contre cette vision, modifiant la perception des acteurs administratifs quant aux actions menées par les gestionnaires.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables *drivers* se distinguent : le « perception mitigée sur les consultations d'experts », le « infrastructure d'accueil » et le « manque de participation des usagers ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers* se démarquent : le « sentiment de participation », le « conflits d'usage » et la « disponibilité de mouillage ». Ces variables mettent en exergue les enjeux de la perception des actions des gestionnaires, dans la mesure où plusieurs acteurs soulignent que les décisions sont prises sous l'avis d'experts externes aux communes du parc. Néanmoins, cela est défavorable au sentiment de participation des acteurs et au partenariat, par conséquent elle influence dans la perception sur les normes et de la communication, qui peuvent mener par exemple au conflit d'usage. La question du sentiment de participation semble jouer un rôle important dans la perception des actions des gestionnaires du Parc National de Port-Cros. Nous observons que les acteurs ont listé plusieurs variables qui tendent à agir contrairement à ce sentiment, nuisent les possibles partenariats.

4. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre assez élevé de variables ordinaires (20) met en évidence la multiplicité des connexions au sein du système du Parc National de Port-Cros. Cela reflète la perception d'un système fortement intégré et interdépendant. Toutefois, l'indice de densité est faible (0,082) et suggère que le système ne peut pas être facilement modifiable au cause de très peu d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance. Par contre, nous vérifions à partir d'un score de complexité très faible (1) que les acteurs économiques tendent à percevoir davantage les résultats utiles du système et moins de fonctions de contrôle contraignantes. Ainsi, la perception de ces acteurs administratif, le système de façon générale reste d'une part rigide et sans perspectives de changement facile, mais avec un fort levé d'action.

Analyse des métriques de la carte des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des cinq acteurs économiques du Parc National de Port-Cros. Initialement, la carte comptait avec plus de 60 variables. Après le processus d'agrégation et de traitement des variables, la carte compte avec 29 variables et 66 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 2,275 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« efficacité de la régulation des activités en mer », le « partenariat », les « règles contraignantes », l'« administration/gestion du Parc » et les « activités de plaisance par des particuliers ». Ces cinq variables occupent le cœur des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développée dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système influence la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs économiques du PNPC, l'efficacité de la régulation des activités en mer semble être prioritaire pour garantir cette régulation, en favorisant les activités de plaisance professionnelles et en contrôlant les comportements considérés comme incivils de certains usagers. Selon la majorité de ces acteurs, l'efficacité de la régulation des activités en mer favorise leurs activités professionnelles, étant donné que l'hyper-fréquentation du site et le tourisme incivique semblent avoir un impact négatif sur la satisfaction des touristes⁸, qui constituent la cible prioritaire des acteurs économiques. Ainsi, afin de garantir une expérience satisfaisante pour leurs clients, la mise en place d'un système de normes effectif, qui rende la disponibilité des mouillages plus avantageuse pour les acteurs travaillant dans les cœurs marins du parc, est un enjeu clé. Néanmoins, cette efficacité est défavorablement influencée par les activités de plaisance pratiquées par des particuliers, l'hyper-fréquentation et la méconnaissance des règles, ainsi que par les conflits d'usage et les règles contraignantes.

Selon ces acteurs, les activités de plaisance pratiquées par des particuliers sont perçues comme un problème en matière de respect des normes. Ce problème peut s'expliquer soit par le manque de connaissance des règles en vigueur, soit par le fait que de nombreux usagers n'ont pas le niveau requis pour piloter un bateau en mer. En effet, certains acteurs économiques soulignent

⁸ A. CADORET. Conflicts and acceptability of visitation management measures for a marine protected area : The case of Porquerolles, Port-Cros National Park. *Ocean and Coastal Management*. 2021,105547.

l'augmentation d'usagers sans permis de conduire nautique et, par conséquent, sans la formation nécessaire pour naviguer. Ils mettent en avant le fait que cette pratique influence les comportements incivils, ainsi que des pratiques interdites aux cœurs du parc. Ainsi, ces actions semblent finalement défavorables à l'efficacité de la régulation des activités en mer et aux activités de plaisance professionnelles, comme la plongée et la voile.

La deuxième variable centrale dans la carte est le partenariat. D'un côté, cette variable exerce une forte influence sur le sentiment de participation des acteurs aux processus décisionnels. Cela favorise le développement d'un système basé sur la négociation, susceptible d'avoir un impact favorable sur la sensibilisation des acteurs vis-à-vis du parc. En d'autres termes, en plus d'améliorer la compréhension des enjeux de conservation, cette participation contribue à mieux appréhender le fonctionnement du parc, renforçant ainsi l'efficacité de la régulation des activités en mer. De plus, certains acteurs économiques mettent en avant les avantages du partenariat pour leurs activités professionnelles. Cependant, certains remettent en question les effets d'une communication défailante sur le développement de ces partenariats, notamment en ce qui concerne le financement et la diffusion des résultats des actions entreprises par les gestionnaires.

D'un autre côté, le partenariat est fortement influencé par l'administration et la gestion du parc, les gestionnaires étant perçus comme les animateurs des discussions et des projets. Cependant, les gestionnaires ne semblent pas être toujours présents pour ces acteurs qui sont basés dans les zones périphériques aux cœurs marins du Parc National de Port-Cros. Cette différenciation entre les acteurs selon leur disposition géographique a été soulevée par une partie des acteurs économiques.

Ensuite, la troisième variable qui émerge comme centrale est celle des règles contraignantes. Perçues comme une réponse aux conflits d'usage et aux enjeux environnementaux, elles sont principalement à l'origine des arrêtés émis par le préfet maritime. Ces règles contraignantes semblent favoriser la pratique de la voile et la gestion du Parc National de Port-Cros en améliorant l'aménagement des espaces maritimes, tout en réduisant l'hyper-fréquentation estivale et les enjeux environnementaux. Néanmoins, ces règles sont également perçues comme défavorables aux retombées économiques et à l'efficacité de la régulation des activités en mer. Cet impact défavorable semble être lié à la préférence des acteurs pour un système de prise de décision basé sur la négociation et des normes volontaires, comme les guides. Selon certains

acteurs, une surabondance de règles contraignantes pourrait affecter le flux touristique, car les estivants pourraient opter pour des destinations avec moins de contraintes.

Dans cette séquence, l'administration et la gestion du parc occupent la quatrième place, étant influencées d'un côté de manière favorable par les règles contraignantes et le partenariat, et d'un autre côté défavorablement par la méconnaissance des règles, les retombées économiques ainsi que le manque de ressources et de personnel. Certains acteurs soulignent la dualité entre la priorité accordée aux actions de conservation et celles liées aux activités économiques, de sorte que les intérêts économiques de certains secteurs semblent restreindre les actions des gestionnaires. De plus, l'administration et la gestion du parc exercent une forte influence sur le partenariat, ainsi que sur le développement des guides partenaires.

Enfin, les activités de plaisance pratiquées par des particuliers occupent la cinquième place parmi les variables centrales. Influencées par l'attrait du site, l'infrastructure d'accueil et la faible demande de permis de loisir, ces activités de plaisance semblent avoir un impact sur la disponibilité de mouillage et sur l'efficacité de la régulation des activités en mer. Elles contribuent de manière favorable à l'émergence de conflits d'usage et au tourisme incivique, de telle manière que les acteurs économiques sont davantage enclins à adhérer au partenariat pour garantir de bonnes pratiques.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables *drivers* se distinguent : le « manque de moyen et personnel », le « défaut de communication et information » et le « permis de loisir ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers*, se démarquent : l'« activité de plaisance professionnelle », la « disponibilité de mouillage » et la « multiplication de normes ». Ces variables mettent en évidence la relation entre les problèmes perçus dus au manque de moyens et de personnel, ainsi qu'à la communication déficiente du parc concernant des variables importantes qui influent sur les activités de ces acteurs. D'un côté, le défaut de communication influence de manière défavorable la sensibilisation au parc, la diffusion des règles et le développement des partenariats, et par conséquent les activités de plaisance professionnelle. D'un autre côté, le manque de moyens et de personnel rend plus difficile le contrôle du tourisme incivique, ce qui affecte l'infrastructure d'accueil. De plus, les activités de plaisance pratiquées par des particuliers, ainsi que le tourisme incivique, sont également encouragées par le faible contrôle des permis de loisir. Ces activités semblent agir de manière défavorable sur la disponibilité de mouillage. Ainsi, pour réduire ces comportements

inadéquats, les acteurs font face à une multiplication de normes établies par les gestionnaires ou par le préfet maritime.

4. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre assez élevé de variables ordinaires (20) met en évidence la multiplicité des connexions au sein du système du Parc National de Port-Cros. Cela reflète la perception d'un système fortement intégré et interdépendant. Toutefois, l'indice de densité est faible (0,08) et suggère que le système ne peut pas être facilement modifiable au cause de très peu d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance. Finalement, nous vérifions à partir d'un score de complexité fort (0,5) que les acteurs économiques tendent à percevoir davantage les résultats du système par rapport aux possibilités de modification. Ainsi, si leur vision sur les avantages du partenariat sont claires, la résolution des points de conflits, comme le tourisme et les activités de plaisance par des particuliers, demeurer attribuer à l'administration du parc. Dans la perception de ces acteurs économiques, le système de façon générale reste rigide et sans perspectives de changement à court et moyen terme.

Analyse des métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des deux acteurs associatifs du Parc National de Port-Cros. Après le processus d'agrégation et de traitement des variables, la carte compte avec 22 variables et 43 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 1,954 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« administration et gestion du parc », l'« hyper-fréquentation estivale », le « tourisme incivique », la « prise de décision par des externes » et les « conflits d'usage ». Ces cinq variables constituent le cœur des débats relatifs à la régulation de la fréquentation de plaisance, abordée sous l'angle de l'influence du système sur cette fréquentation. Selon la perspective générale des acteurs associatifs du PNPC, la question de l'administration du parc apparaît comme le point de départ de l'ensemble de la discussion. Les acteurs soulignent que l'hyper-fréquentation estivale est étroitement influencée par les mesures de gestion du parc. Par ailleurs, l'administration du Parc national de Port-Cros est vue à la fois comme un facteur favorable au manque de résultats pratiques, à la méconnaissance des règles et à la prise de décision externe, ainsi qu'un défavorable aux retombées économiques, au défaut de communication et d'information, à l'infrastructure d'accueil et au sentiment de participation. Une perception critique des acteurs associatifs envers les actions des gestionnaires est notable, où la communication semble être le seul aspect positif, bien qu'un acteur reconnaisse les efforts des gestionnaires en matière de sensibilisation des usagers. Cependant, la compréhension des règles demeure un sujet problématique malgré ces efforts de communication.

Un autre aspect intéressant réside dans la perception que les actions entreprises par le parc n'aboutissent pas à des résultats concrets, du moins ceux-ci ne sont pas partagés avec les acteurs. Ces derniers pointent une rotation des chargés de missions sur différentes thématiques, sans retour d'information. De plus, selon les acteurs, la consultation d'experts externes avant toute décision prise par les gestionnaires tend à affaiblir leur sentiment de participation.

L'administration et gestion du PNPC est influencée favorablement par les prise de décision par des externes, ainsi que de mode défavorable par le tourisme incivique et les conflits d'usage. Finalement, un lien neutre est observé entre l'administration et le manque de moyens et de

personnel. Ceci est dû à des avis divergents exprimés par les acteurs, l'un affirmant que le manque de moyens et de personnel influence favorablement l'administration, tandis qu'un autre soutient le contraire, aboutissant ainsi à un lien neutre. Dans tous les cas, ils reconnaissent l'existence de cette relation avec l'administration du Parc national de Port-Cros.

La deuxième variable centrale est l'hyper-fréquentation estivale, fortement influencée par les mesures de gestion, mais également par le tourisme incivique, le manque de participation des usagers, l'attrait du site naturel et les effets de la crise sanitaire de la COVID-19. Selon les acteurs, le manque de participation des plaisanciers conduit à une mauvaise gestion de l'espace, entraînant ainsi une fréquentation accrue de certaines zones privilégiées par les usagers estivaux, attirés par la beauté du site. Les acteurs mettent en évidence l'augmentation de la fréquentation pendant l'été 2021, en raison des effets de la crise sanitaire de la COVID-19. D'autre part, les actions de sensibilisation au parc semblent contribuer à combattre cette hyper-fréquentation, favorisant des comportements plus respectueux de l'environnement.

Cependant, malgré ces actions de sensibilisation, les acteurs soulignent que l'hyper-fréquentation estivale a des conséquences défavorables sur l'attractivité du site naturel, la disponibilité des mouillages, l'infrastructure d'accueil, ainsi que sur la promotion d'un profil de touriste plus responsable en termes de conservation des écosystèmes marins.

Ensuite, le tourisme incivique se positionne en troisième place parmi les variables centrales. Ce type de tourisme semble avoir un impact défavorable sur les mesures de gestion du Parc national de Port-Cros, favorisant également les conflits d'usage, l'hyper-fréquentation estivale et la méconnaissance du territoire. Les acteurs soulignent que certains comportements incivils sont attribuables à une méconnaissance du territoire et des règles. Ces deux variables sont liées dans le sens où les usagers peu familiers avec le territoire ont tendance à adopter des comportements irresponsables envers les autres usagers et les écosystèmes marins. De plus, le non-respect des normes, soit par manque de connaissance, soit par pratique d'activités interdites, renforce ces comportements incivils. Cette problématique est amplifiée par la communication défaillante du Parc national de Port-Cros et les conséquences de la crise sanitaire de la COVID-19 sur la fréquentation des espaces naturels.

Dans la séquence, les décisions prises par des tiers semblent avoir un impact significatif sur la perception des acteurs associatifs concernant le système de régulation de la fréquentation de plaisance. Influencée par l'administration du parc et le manque de participation des usagers aux processus décisionnels, cette variable semble favoriser l'instauration de règles contraignantes et

renforcer le sentiment de non-participation des acteurs associatifs. Ces décisions sont contestées par ces acteurs qui, d'une part, déclarent ne pas les comprendre et, d'autre part, les perçoivent comme injustes. L'un des acteurs souligne le sentiment d'être éloigné jour après jour des zones marines du Parc national de Port-Cros par ces décisions, prises par des intervenants qui ne connaissent ni la réalité de ces groupes ni leurs traditions. Selon ces acteurs, les décisions prises par des tiers finissent par favoriser l'administration et la gestion du Parc national de Port-Cros, en excluant d'autres acteurs des espaces marins du parc.

Enfin, les conflits d'usage occupent la cinquième place. Cette variable a un impact défavorable sur la disponibilité des mouillages et sur les mesures de gestion du parc, qui doivent se concentrer sur la résolution de ces conflits. Les conflits d'usage sont favorisés par la méconnaissance du territoire et le tourisme incivique, où les usagers estivaux pratiquent des activités dans des zones dédiées à d'autres types d'activités, comme la plongée. Cependant, les acteurs soulignent l'effet positif des actions de sensibilisation au parc, qui tendent à réduire les conflits d'usage.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables appelées de *drivers*, seules trois existent sont : le « manque de participation des usagers », la « COVID-19 » et le « contre la sélection par l'argent ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers*, les trois existantes sont : l'« infrastructure d'accueil », le « profil de touriste plus intéressant » et les « règles contraignantes ». Ces variables renforcent la vision des acteurs associatifs quant à l'importance de la participation des usagers dans les processus de décision, notamment des plaisanciers individuels. Cette participation vise à assurer une meilleure acceptabilité sociale des normes et à éviter l'instauration de règles perçues comme excessivement contraignantes. Cela implique également la mise en avant d'objectifs jugés essentiels, ainsi que des limites nécessaires pour réguler la fréquentation. Selon ces acteurs, l'idée de payer pour accéder au Parc national de Port-Cros était vivement rejetée. Ils privilégient des actions qui encouragent un autre type de touriste, notamment l'amélioration de l'attrait du parc pendant la basse saison et l'augmentation de la disponibilité des mouillages.

4. L'analyse de la densité de la carte. Dans une deuxième phase, nous constatons que le nombre assez restreint de variables ordinaires (15) met en évidence un système présentant peu de connexions. Ceci reflète une perception d'un système quelque peu dispersé. De plus, l'indice de densité est relativement faible (0.093), suggérant que le système ne peut pas être aisément modifié en raison du nombre limité d'options de gestion identifiées susceptibles d'influencer la

dynamique de la régulation de la fréquentation de plaisance. En revanche, en se basant sur un score de complexité très faible (1), nous observons que les acteurs associatifs ont tendance à percevoir davantage les résultats utiles du système et moins de fonctions de contrôle restrictives. En définitive, selon la perception de ces acteurs associatifs, le système semble globalement rigide, peu propice à un changement facile, et également quelque peu déconnecté.

Analyse de métriques de la carte générale du Parc naturel marin d'Iroise

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des acteurs administratifs, associatifs et économiques du Parc Naturel Marin d'Iroise. Initialement, les acteurs administratifs ont identifié moins de connections entre les variables (35) en comparaison aux autres deux groupes (42 et 36 connections, respectivement). Finalement, après le processus d'agrégation des variables, la carte compte 33 variables et les 85 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 2,57 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« administration/gestion du Parc », la « fréquentation estivale », le « défaut de communication et d'information », les « règles contraignantes » et l'« efficacité de la régulation des activités en mer ». La centralité dans le système est calculée à partir de la somme des connections entrants et sortants des variables et traduit l'importance de leur contribution à la carte. Cette contribution peut être à l'origine d'un grand nombre de connections avec d'autres variables, ou bien d'un faible nombre de liens avec d'autres variables, mais de poids élevé. Par exemple, la variable dénommée « administration/gestion du Parc » présente 15 connections avec d'autres variables, dont 8 qui l'influencent et 7 qui sont influencées par elle. En revanche, la variable « fréquentation estivale » est influencée par 13 variables, mais n'influence aucune autre (variable *receiver*).

Ces 5 variables occupent le centre des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développée dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système du parc influe sur la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise, les actions de l'administration du parc et leur gestion sont celles qui ont la plus grande influence sur le fonctionnement du système, y compris sur l'effectivité de la régulation des activités en mer et le système de gouvernance du parc. Selon certains acteurs, les décisions prises de façon « top-down », perçues parfois comme purement écologiste, ainsi que le sentiment de faible participation sont à l'origine des actions des gestionnaires. Cette perception peut s'expliquer par une vision biaisée de plusieurs acteurs qui considèrent les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise comme les principaux décideurs ayant la compétence pour réguler les activités en mer, sans connaître le système de partage de compétences juridique existant

entre les gestionnaires, le préfet maritime et le maire. D'ailleurs, le manque de référence des acteurs socio-économiques aux actions du préfet maritime renforce ce constat.

Ensuite, la variable « fréquentation estivale » a été le départ de toutes les discussions, de manière que sa centralité semble une conséquence de la thématique disuquée. Toutefois, selon certains acteurs elle n'est pas aussi élevée pour justifier des actions de régulation plus accentuées. Forment influencée par l'attrait du site naturel, elle semble être moins importante que pour d'autres aires marines protégées. Cette fréquentation est composée davantage de locaux, du fait notamment des particularités géographiques du site qui contraignent son accès, ainsi que le manque d'une bonne infrastructure d'accueil ne semblent pas favoriser la fréquentation de l'aire marine protégée. D'autre côté, les acteurs signalent qu'un manque de données sur le réel niveau de fréquentation, ainsi que sur les activités de plaisance pratiquées par les particuliers contribue à renforcer cette affluence estivale, car il y a moins de mesures de régulation pour en limiter l'augmentation. Il est intéressant de remarquer que cette variable, malgré sa centralité n'influence aucune autre variable du système, ne faisant qu'être réceptrice, influencée. Cela pourrait être expliqué soit par la logique de répondre aux causes de la fréquentation estivale de plaisance retenue par les acteurs, soit par l'entrée des discussions, soit par le fait qu'une partie d'entre eux ne voient pas cette fréquentation comme un enjeu suffisamment important auquel ils doivent faire face. Dans tous les cas, le fait que la fréquentation estivale n'a pas d'influence sur le système demeure un point clé dans lecture de cette carte.

Dans le classement des variables plus centrale, la communication et information occupe la troisième place. Influencée par les actions perçues comme essentiellement écologistes, cette communication classée comme défaillante semble influencer tout le système de gouvernance du parc. Elle agit défavorablement sur les mesures de restriction d'accès, les actions de sensibilisation et la participation des usagers. Le défaut de communication et d'information influence défavorablement également l'acceptabilité de la norme ainsi que la propre administration et gestion du parc. Les acteurs mettent en lumière que le manque d'information sur les raisons d'être des actions des gestionnaires, ainsi que la distance entre les gestionnaires et les locaux génère un environnement hostile aux actions de conservation des écosystèmes marins et rendre plus difficile l'acceptabilité sociale de la norme.

La quatrième place est occupée par les règles contraignantes. Influencées par des décisions « top-down » visant à restreindre les activités des usagers dans un site naturel aux caractéristiques géographiques importantes, les règles contraignantes semblent susciter des

craintes parmi les acteurs socio-économiques, en particulier parmi ceux ayant un fort attachement à la culture maritime. Ces règles parfois perçues comme trop contraignantes influencent la perception du rôle des gestionnaires du parc, perçus en tant que police en mer ce qui rend encore plus difficile la collaboration entre les acteurs locaux et les gestionnaires.

Finalement, la question de l'« efficacité de la régulation des activités en mer » devient ensuite le point central des discussions sur la gouvernance du parc. D'une part, elle semble jouer un rôle décisif dans l'élaboration de nouvelles règles contraignantes. D'autre part, les décisions « top-down », le manque de données et le sentiment de participation des acteurs semblent influencer cette efficacité.

3. Les variables *drivers*. En ce qui concerne les variables dites *drivers*, les trois variables plus centrales sont : le « participation dans le conseil de gestion », les « particularités géographiques du lieu » et le « manque de moyen et personnel ». La première variable influence favorablement le développement d'un partenariat entre les acteurs locaux et les gestionnaires, ainsi que l'administration et la gestion du parc. Elle joue également de façon à atténuer la perception d'un défaut de communication et information, mais aussi la perception de normes trop contraignantes. Cela s'explique par le sentiment de faire partie de la discussion et ainsi permet aux acteurs de comprendre les raisons qu'amènent à tel décision, ce qui renforce les liens avec les gestionnaires.

La deuxième variable, les « particularités géographiques du lieu » influence principalement sur la fréquentation estivale. A cause de ces particularités, les activités de plaisance au sein du Parc naturel marin d'Iroise demandent un bon niveau de pratique de la navigation et par conséquent, tendent à limiter le flux d'usagers. D'une part, bien que le manque de donnée sur l'état de la fréquentation demeure une réalité au sein du Parc naturel marin d'Iroise, les acteurs semblent confiants sur le fait qu'elle n'est pas si élevée, même si les projections indiquent une augmentation de la fréquentation de plaisance des côtes bretonnes⁹. D'autre part, ces particularités géographiques expliquent que plusieurs zones sont considérées comme sensibles et ainsi justifient une protection plus forte, agissant finalement sur l'élaboration de normes contraignantes.

Enfin, le manque de moyen et de personnel renforce d'une part, le manque de donnée, puisque selon les acteurs administratifs, il n'y a pas assez de personnel pour développer plus de

⁹ Selon la Chambre de Commerce et Industrie Bretagne, pendant la saison estivale de 2022, la région a reçu plus 7,2% de touriste que l'année précédente. CCI Bretagne, Chiffres clés Bretagne, édition 2023. Disponible [en ligne] <https://www.calameo.com/read/00291673691e3dd7104a7?page=1>. Accès 10 avril 2024.

campagnes de connaissances ni des moyens pour surveiller la fréquentation au sein du parc. D'autre part, cette variable est défavorable aux actions de sensibilisation au parc, ce qui rend plus difficile l'acceptabilité de la norme et le développement de nouveaux partenariats.

4. Les variables *receveurs*. En ce qui concerne les variables appelées *receveurs*, seules deux d'entre elles se distinguent : « fréquentation estivale » et « retombées économiques ». Ces deux variables étaient également parmi les principales variables *receveurs* dans la carte des acteurs administratifs et économiques. Si la fréquentation estivale a déjà été analysée, les retombées économiques semblent un sujet important aux yeux des acteurs socio-économiques locaux. La culture maritime très forte dans la région du parc semble couplée à l'exploitation des ressources halieutiques, ce qui ensemble jouent favorablement sur les retombées économiques. D'après certains acteurs, ces retombées sont impactées par les actions purement écologistes qui visent à réduire l'exploitation des ressources halieutiques en faveur de la protection des phoques gris (*Halichoerus grypus*) ou des herbiers de zostère, par exemple. De plus, les acteurs économiques soulignent qu'une bonne partie de l'attrait des villes situées au sein ou dans la zone périphérique du Parc naturel marin d'Iroise est basé sur la culture maritime, dont font partie les activités de pêche et la navigation de plaisance.

5. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre relativement élevé de variables ordinaires (25) met en évidence la multiplicité des connexions au sein du système du Parc naturel marin d'Iroise. Cela reflète la perception d'un système fortement intégré et interdépendant. Toutefois, l'indice de densité est faible (0,08) et suggère que le système est difficilement modifiable en raison du faible nombre d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance.

En comparant les résultats des trois cartes d'acteurs, nous constatons d'une part que les acteurs économiques semblent les moins persuadés en ce que concerne les possibilités de modification du système à court terme, dans le sens où ils semblent percevoir le système comme très hiérarchique, mais avec plusieurs possibilités d'actions de modification à partir des liens établis. Cela se traduit par un score de complexité faible, à 1,25 pour leur carte, en comparaison aux scores des deux autres groupes, qui sont entre 0,033 et 0,028. De plus, cette vision négative sur les possibilités de modification du système est renforcée par le plus faible score de densité parmi les trois groupes.

6. L'analyse sur les liens consensuels et opposés. Dans une troisième phase, il est possible de constater qu'aucun lien entre les variables ne suscite un consensus entre les trois groupes. La majorité des groupes d'acteurs s'accordent sur le fait que l'attrait du site naturel exerce une influence favorable à la fréquentation. Cela est dû au fait que les usagers cherchent à visiter le parc en raison de son niveau de préservation/qualité naturelle. Les acteurs associatifs et économiques suggèrent que les usagers semblent rechercher un environnement plus « sauvage » et naturel pour y pratiquer leurs activités de plaisance.

Nous observons une ambiguïté, caractérisée par des liens contradictoires dans les deux sens entre les relations établies entre la « collaboration avec le PNMI » et la « perception biaisée du rôle de police en mer ». Cette situation peut être expliquée par le fait que certains groupes d'acteurs ont tenté initialement d'établir une collaboration avec les gestionnaires, mais que cette collaboration n'a pas perduré dans le temps. Ces collaborations semblent avoir été encore moins fructueuses face à des décisions perçues comme autoritaires, qui accordent aux gestionnaires le pouvoir de police en mer. Les décisions « top-down » semblent influencer cette relation, surtout lorsque les acteurs se sentent moins intégrés dans le processus décisionnel, ce qui les rend moins enclins à collaborer avec les gestionnaires sur des projets parallèles. D'autre part, en cas de collaboration, cette perception biaisée semble s'améliorer grâce à une meilleure compréhension des actions et du fonctionnement du Parc naturel marin d'Iroise. Ainsi, bien que ces liens puissent sembler contradictoires ou ambigus à première vue, en réalité, le degré d'intégration entre les acteurs et les gestionnaires influe sur leur perception du rôle de police en mer.

7. Analyse transversale de la carte. Dans une analyse transversale, deux sujets principaux liés à la régulation de la fréquentation de plaisance semblent être mis en évidence par la carte : les enjeux d'adhésion à la norme et la perception des acteurs concernant le système de gouvernance du parc. Bien que les actions de gestion du parc, telles que les normes volontaires comme les chartes de bonne conduite, influencent positivement la régulation de la fréquentation de plaisance, l'acceptabilité de la norme reste un sujet crucial. Trois points sont essentiels concernant ce premier sujet. Tout d'abord, force est de constater que les acteurs liés aux activités de plaisance individuel et les usagers non fédérés semblent être moins inclinés à une acceptabilité de la norme, lorsqu'ils se sentent moins impliqués dans la prise de décision. Ensuite, les mesures de restriction d'accès à certains espaces en mer, ainsi que les normes contraignantes perçues comme imposées, ont un impact défavorable sur l'acceptabilité de la norme. Cela révèle que, en principe, les acteurs semblent plus ouverts à accepter une norme négociée ou d'origine volontaire plutôt que celles provenant de l'État avec peu d'ouverture à la discussion, telles que

les arrêtés du préfet maritime. De plus, l'hostilité historique de certains groupes d'acteurs envers le Parc naturel marin d'Iroise semble rendre plus difficile l'acceptabilité des mesures de restriction d'accès. La tradition de la liberté de navigation dans la mer d'Iroise semble renforcer la culture maritime et accentuer le clivage entre les acteurs favorables aux mesures de conservation et ceux qui s'opposent parfois à l'existence même du parc. Cette histoire ne peut être négligée lors de la régulation de la fréquentation de plaisance.

Enfin, la sensibilisation au parc permet d'améliorer la compréhension des actions menées par les gestionnaires, ainsi que l'importance de la conservation des écosystèmes marins de la région. L'idée d'un territoire où « la mer s'auto protège »¹⁰ grâce à ses particularités géographiques désert la compréhension de la nécessité de la protection de ces espaces. En fin de compte, une communication adaptée à ce public pourrait combler ce manque de connaissance sur la situation des écosystèmes marins du parc et par conséquent accroître l'acceptabilité des normes de conservation, notamment celles qui impliquent des interdictions d'accès.

En ce qui concerne le système de gouvernance du Parc naturel marin d'Iroise, le statut même de parc naturel marin influence le processus décisionnel, avec un conseil de gestion composé de représentants locaux. La préférence des acteurs socio-économiques pour un modèle fondé sur le partenariat et la discussion collective a également été mise en avant par certains acteurs administratifs, notamment à partir du lien favorable entre le sentiment de participation des acteurs sur l'effectivité de la régulation des activités en mer. Cependant, très peu d'acteurs locaux ont affirmé se sentir impliqués ou représentés au sein du conseil de gestion, ce qui affecte la perception des acteurs sur la gouvernance au sein du Parc naturel marin d'Iroise. Les acteurs soulignent que la communication défailante et les actions purement écologistes défavorisent la participation des usagers dans les groupes de discussion, réduisent le nombre de représentants et d'avis au sein du conseil de gestion. L'éloignement des acteurs locaux des instances de discussion influence à son tour les partenariats et renforce l'hostilité de certains groupes, en particulier en invoquant une culture maritime. Finalement, ces relations conflictuelles nuisent à l'efficacité de la régulation des activités en mer.

D'autre part, lorsque cette participation est assurée, les acteurs mettent en avant les avantages des partenariats et des guides de bonnes pratiques, une forme de norme volontaire. Les acteurs économiques soulignent que les échanges avec les gestionnaires leur permettent d'acquérir des

¹⁰ Expression utilisées par plusieurs acteurs interviewés.

connaissances à transmettre lors de leurs activités, et qu'ils sont davantage enclins à adopter un comportement plus favorable à la conservation des écosystèmes marins. Cependant, le nombre d'acteurs qui se sentent impliqués reste faible en comparaison de ceux qui ont exprimé un mécontentement sur le sujet. En effet, il nous semble que la question du sentiment de participation des acteurs semble essentielle pour le bon fonctionnement du conseil de gestion et, par conséquent de l'administration et de la gestion du Parc naturel marin d'Iroise. Cela est également important pour assurer un environnement favorable à la régulation des activités de plaisance, sans renforcer finalement les conflits historiques entre les acteurs locaux.

Analyse de métriques de la carte des acteurs administratif Parc naturel marin d'Iroise

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des acteurs administratifs du Parc Naturel Marin d'Iroise. Après le processus d'agrégation des variables, la carte compte avec 21 variables et les 35 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 1,66 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : l'« efficacité de la régulation des activités en mer », l'« administration/gestion du Parc », l'« fréquentation estivale », la « sensibilisation au parc », et l'« acceptabilité des normes ». Ces 5 variables occupent le centre des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développée dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système influe sur la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs administratifs du Parc Naturel Marin d'Iroise, l'effectivité de la régulation des activités en mer exerce la plus grande influence sur le fonctionnement du système, y compris sur la régulation de la fréquentation de plaisance et le système de gouvernance du parc. Selon ces acteurs, l'effectivité de la régulation des activités en mer répond aux enjeux environnementaux et influe sur l'élaboration de règles contraignantes. Cependant, plusieurs variables semblent l'influencer, telles que les arrêtés du préfet maritime, le manque de données, le sentiment de participation des acteurs locaux et la propre administration et gestion du parc. Parmi ces variables, le manque de données est la seule à agir de manière défavorable sur l'efficacité de la régulation des activités en mer. Certains acteurs soulignent que le manque de données sur la fréquentation rend plus difficile la détermination de l'efficacité des actions mises en œuvre.

Ces acteurs mettent également en lumière le lien entre le sentiment de participation et l'efficacité, où une plus grande acceptabilité sociale de la norme semble engendrer un plus grand respect des règles. Les actions des gestionnaires influencent fortement cette efficacité. Selon les acteurs administratifs, les gestionnaires et le préfet maritime sont responsables, d'une part, de la mise en place d'un cadre juridique pour atteindre les objectifs de conservation et de développement durable établis par les documents de gestion. D'autre part, l'administration du Parc Naturel Marin d'Iroise doit déployer les moyens nécessaires pour mettre en œuvre ce cadre et les décisions du conseil de gestion. Ainsi, les actions des gestionnaires jouent un rôle essentiel

dans l'efficacité de la régulation des activités en mer. Cela nous amène à la deuxième variable la plus centrale.

D'un côté, l'administration et la gestion du parc sont favorablement influencées par le sentiment de participation, le partenariat ainsi que par la sensibilisation au parc. Ces trois variables renforcent l'acceptabilité des actions du parc et la connaissance des acteurs locaux sur le travail développé par le Parc Naturel Marin d'Iroise. D'autre part, l'administration influence l'efficacité de la régulation en mer, le développement de mesures de restriction d'accès, les arrêtés du préfet maritime, ainsi que la régulation par espèces d'une grande valeur symbolique et les avis consensuels ou les votes lors des réunions du conseil de gestion. Par conséquent, nous observons des opinions mitigées concernant l'administration du Parc Naturel Marin d'Iroise. D'une part, certains acteurs administratifs soulignent le rôle de l'administration du parc dans le conseil de gestion, c'est-à-dire dans la gouvernance du parc. Ils mettent en avant une tendance des gestionnaires à encourager les avis consensuels des membres, mais également à privilégier la régulation par espèces de grande valeur symbolique, telles que les phoques gris (*Halichoerus grypus*), les grands dauphins (*Tursiops truncatus*) et le grand gravelot (*Charadrius hiaticula*). D'autre part, l'un des acteurs souligne l'adoption de mesures de restriction d'accès et de règles contraignantes provenant des arrêtés de la préfecture maritime de l'Atlantique, à la demande des gestionnaires mais sans échange avec les autres acteurs.

La troisième variable est la fréquentation estivale proprement dite. Contrairement aux autres variables centrales, elle n'influence pas le système mais est grandement influencée par lui. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les acteurs semblent entamer leurs réflexions à partir de l'idée de fréquentation, puis soulignent ensuite toutes les variables qui pourraient l'influencer, sans toutefois établir de liens de la fréquentation estivale vers le reste du système. Ainsi, la fréquentation estivale semble être défavorablement influencée par la fréquentation locale, le défaut de communication et d'information, ainsi que par le port d'échouage. D'autre part, l'acceptabilité des normes, le manque de données et l'attrait du site naturel semblent favoriser la fréquentation.

Certains acteurs affirment que le parc est essentiellement fréquenté par les habitants locaux et que les caractéristiques du site naturel tendent à limiter la fréquentation de plaisance, notamment le fait que le port du Conquet est un port d'échouage et que la mer d'Iroise n'est pas la plus simple à naviguer. De plus, certains soutiennent que le défaut de communication entrave la fréquentation par les estivants. Par ailleurs, bien que la beauté du site naturel et la renommée des îles d'Ouessant et Molène semblent attirer les usagers, le manque de données sur l'état de la

fréquentation au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise ne permet pas de constater une augmentation ou une diminution au cours des dernières années. Cela pourrait contribuer à la fréquentation estivale, du fait d'un manque de contrôle selon l'un des acteurs administratifs.

Ensuite, la sensibilisation au parc figure parmi les variables les plus centrales. Elle est favorablement influencée par l'acceptabilité des normes et par le partenariat, tout en étant défavorablement influencée par le manque de données, le manque de moyens et de personnel, ainsi que par le défaut de communication et d'information. Bien que les actions de sensibilisation et de vulgarisation réalisées par les gestionnaires pour expliquer le fonctionnement du parc et les objectifs soient perçues comme positives lors des échanges avec les partenaires du Parc Naturel Marin d'Iroise, le manque de ressources humaines et de données pour approfondir ce travail semble compromettre cette sensibilisation.

Enfin, selon la vision des acteurs administratifs, la question de l'acceptabilité des normes est également perçue comme centrale en matière de régulation de la fréquentation de plaisance. Elle semble être moins importante en raison du défaut de communication et de l'adoption de mesures de restriction d'accès et de règles contraignantes. Les acteurs semblent converger vers l'idée que les mesures de réglementation acceptées ou négociées avec les autres acteurs locaux sont plus acceptées et favorisent ainsi la sensibilisation au parc et à son administration propre.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables *drivers*, se distinguent : le « défaut de communication et information » le « sentiment de participation » et le « manque de moyen et de personnel ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers*, les deux seules sont : la « fréquentation estivale » et la « régulation par l'espèce d'haute valeur symbolique ». Ces variables mettent en exergue les principaux enjeux à l'efficacité de la régulation de plaisance, dont la mesure que le système a été construit pour répondre à la question des variables qui influence la fréquentation. Ainsi, les acteurs administratifs font valoir l'importance de la participation des acteurs locaux pour atteindre les objectifs de conservation et de développement durable du Parc Naturel Marin d'Iroise, mais aussi que la régulation et la sensibilisation demandent des moyens et des ressources humaines.

4. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre relativement faible de variables ordinaires (12) met en évidence un système avec peu de connexions. Cela reflète la perception d'un système dispersé, dont le faible l'indice de densité (0,08) suggère que le système est difficilement modifiable au cause de très peu d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la

fréquentation de plaisance. Cela est renforcée par un score de complexité assez élevé, à 0.28, traduisent une idée d'une faible possibilité d'action à partir des liens entre ces variables, puisque les c'est à partir des variables ordinaires que le système pourrait être modifié.

Analyse de métriques de la carte des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des acteurs économiques du Parc Naturel Marin d'Iroise. Après le processus d'agrégation des variables, la carte compte avec 22 variables et les 36 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 1,63 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : la « participation des usagers », le « partenariat », la « sortie culturelle en mer », l'« aménagement des espaces maritimes », et la « pêche côtière ». Ces 5 variables occupent le cœur des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développées dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système influence la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise, la participation des usagers a le plus fort impact sur le système, lorsqu'elle favorise le sentiment de participation et a une influence marquée sur l'aménagement des espaces maritimes. Cependant, la communication défailante semble avoir un grand impact défavorable sur cette participation, tout comme les actions des gestionnaires perçues comme étant purement écologistes. Les acteurs économiques soulignent que le manque de participation des acteurs locaux lors des réunions du conseil de gestion conduit à un aménagement inadapté à leurs activités et représente parfois un défi pour les activités économiques au Conquet. De plus, une mauvaise communication ne les incite pas à participer aux actions développées par le Parc naturel marin d'Iroise.

Lorsque bien développée, la participation des usagers favorise un sentiment de participation active dans les espaces de décisions. Néanmoins, la perception des acteurs économiques n'est pas consensuelle sur le degré de participation des usagers. Celui qui est partenaire du Parc naturel marin d'Iroise semble avoir une vision plus favorable aux actions des gestionnaires en matière de consultation, que celui qui affirme n'avoir aucun lien direct avec l'administration du parc naturel marin.

Lorsqu'elle est bien développée, la participation des usagers favorise un sentiment de participation active dans les prises de décision. Néanmoins, la perception des acteurs économiques n'est pas unanime concernant le degré de participation des usagers. Ceux qui sont partenaires du Parc naturel marin d'Iroise semblent avoir une vision plus favorable des actions

des gestionnaires en matière de consultation que ceux qui affirment n'avoir aucun lien direct avec l'administration du parc naturel marin.

Cette relation nuancée nous amène à la deuxième variable la plus centrale : le partenariat. Cette variable est influencée par les actions de gestion du Parc naturel marin d'Iroise, ainsi que par la fréquence des réunions organisées au cours de l'année. Un partenariat bien développé semble favoriser l'adhésion des acteurs aux chartes de bonne conduite et leur permet également de proposer de nouvelles actions aux gestionnaires. De plus, les acteurs économiques partenaires affirment avoir le sentiment de devoir adopter une conduite exemplaire, en adaptant leurs activités aux enjeux environnementaux mis en avant par les gestionnaires. Cette relation de proximité avec les gestionnaires est perçue comme un atout pour l'acceptabilité des normes, dans la mesure où elle favorise une perception plus légitime des règles, les rendant ainsi moins contraignantes.

L'autre variable centrale pour les acteurs économiques concerne les sorties culturelles en mer. Cette activité de plaisance professionnelle semble favoriser la sensibilisation au parc, les activités artisanales ainsi que la diffusion de connaissances auprès des estivaux. Un des acteurs économiques met en avant les avantages des activités artisanales, telles que les sorties culturelles en mer, pour sensibiliser les estivaux aux enjeux de conservation dans la mer d'Iroise, ainsi que pour les informer sur le territoire et le travail du Parc naturel marin d'Iroise dans la région. Il est important de noter que cette perception doit être nuancée en fonction de la position d'un acteur partenaire du Parc naturel marin d'Iroise, ce qui ne représente pas un avis général des acteurs économiques. Néanmoins, cela renforce les avantages déjà évoqués en lien avec les partenariats et l'administration et la gestion du parc.

Ensuite, l'aménagement des espaces maritimes occupe la quatrième place parmi les variables les plus centrales. Il est important de souligner qu'il s'agit d'une variable appelée « receiver », car elle est uniquement influencée par les autres sans avoir d'impact sur le système. Les activités de pêche côtière, la participation des usagers ainsi que la culture maritime semblent favoriser les actions d'aménagement des espaces maritimes, dans la mesure où elles encouragent les gestionnaires et le préfet maritime à travailler ensemble pour créer un espace où les différentes activités durables peuvent être développées avec le moins d'impact possible sur les écosystèmes marins. Cependant, la fréquentation estivale est perçue comme défavorable à l'aménagement de cet espace, car l'augmentation du nombre d'usagers est considérée comme source de conflits d'usage.

Enfin, la pêche côtière complète la liste des variables les plus centrales pour les acteurs économiques, en raison notamment de son fort impact sur les retombées économiques. Cette variable est favorisée par la culture maritime de la région, qui depuis longtemps fonde son économie sur l'exploitation des ressources halieutiques. Les activités de pêche semblent contribuer de deux manières aux retombées économiques : d'une part par la vente directe des poissons et d'autre part par l'attrait touristique généré par cette activité. Renforcée par la culture maritime locale, les acteurs économiques mettent en avant que les touristes souhaitent observer les bateaux de pêche entrer ou sortir du port. De plus, la pêche fait partie de leur culture et de leur tradition. Néanmoins, ils soulignent que cette activité est défavorisée par les actions purement écologistes des gestionnaires du parc, qui pourraient avoir un impact sur l'économie locale.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables *drivers*, se distinguent : les « réunions fréquentes », la « culture maritime » et les « actions purement écologistes ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers*, ressortent : le « aménagement des espaces maritimes », le « règles contraignantes » et les « retombées économiques ». Ces variables mettent en évidence les questions qui entourent le sentiment de participation de ces acteurs dans le système de gouvernance du parc. D'une part, lorsque les acteurs sont partenaires et participent aux diverses réunions avec les gestionnaires, le sentiment de participation active se renforce. D'autre part, la culture maritime, qui encourage une vision de liberté de navigation et un développement basé sur l'exploitation des ressources halieutiques, ainsi que les actions purement écologistes, semblent agir de manière défavorable sur le partenariat avec les gestionnaires. Par conséquent, cela restreint le sentiment de participation de certains acteurs économiques qui perçoivent les règles comme étant beaucoup plus contraignantes et défavorables aux retombées économiques. Finalement, l'aménagement des espaces maritimes, ainsi que la régulation des espaces dédiés à la plaisance, sont impactés lorsque les différents groupes ne sont pas concertés et ont parfois des objectifs contradictoires. Ces conflits peuvent ainsi influencer la régulation de la fréquentation de plaisance dans le Parc naturel marin d'Iroise.

4. L'analyse de la densité de la carte. Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre relativement faible de variables ordinaires (13) met en évidence une interconnexion limitée. Cela est renforcé par le faible indice de densité (0,07), qui suggère que le système est difficilement modifiable en raison du très petit nombre d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance.

Toutefois, le score de complexité très faible, à 1,25, traduit une idée de forte possibilité d'action à partir des liens entre ces variables. De ce fait, les acteurs économiques tendent à percevoir plusieurs possibilités d'actions de modification, mais pas assez de résultats à court terme. Les visions contradictoires de ces acteurs semblent rendre plus difficile un changement immédiat du système, notamment en ce qui concerne leur participation dans le système de prise de décision et la gouvernance du Parc naturel marin d'Iroise.

Analyse de métriques de la carte des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise

1. Présentation générale des résultats. La présente carte traduit l'agrégation de la vision des acteurs associatifs du Parc Naturel Marin d'Iroise. Après le processus d'agrégation des variables, la carte compte avec 24 variables et les 42 liens entre elles, ayant ainsi une moyenne de 1,75 connections par variable.

2. Les variables centrales dans le système. Dans une première phase d'analyse, nous constatons que parmi toutes les variables, les 5 qui se démarquent par leur centralité sont : la « mauvaise perception du rôle de police en mer », l'« administration/gestion du Parc », l'« fréquentation estivale », la « collaboration avec le Parc », et la « culture maritime ». Ces 5 variables occupent le centre des discussions concernant la régulation de la fréquentation de plaisance, développée dans la perspective des acteurs sur la manière dont le système influence la fréquentation elle-même. Selon la vision générale des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise, la question du rôle de police en mer exercé par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise exerce la plus grande influence sur le fonctionnement du système. Selon ces acteurs, cette mauvaise perception est défavorable à la sensibilisation au parc, aux actions des gestionnaires ainsi qu'à la collaboration avec eux. De plus, cette mauvaise perception des actions de police en mer est à l'origine des verbalisations réalisées par les gestionnaires en mer ainsi que des restrictions d'accès aux îles. Elle est également renforcée par la culture maritime traditionnelle de la région. Les acteurs associatifs soulignent leur mécontentement avec les restrictions imposées et semblent projeter cela sur les actions de pouvoir de police en mer déployées par les gestionnaires du Parc naturel marin d'Iroise.

L'administration et la gestion du parc apparaissent ensuite comme la deuxième variable la plus centrale. Influencée par le défaut de communication et d'information, la culture maritime, les actions de collaboration avec le parc, ainsi que la mauvaise perception du rôle de police en mer, les acteurs associatifs mettent en exergue l'influence de la gestion du parc sur le sentiment de participation et la tendance à l'adoption de décisions « top-down » essentiellement écologistes. Ils précisent que le recours à ces décisions imposées et purement écologistes a une répercussion défavorable sur leur sentiment de participation. Néanmoins, la collaboration avec eux semble avoir un impact favorable sur la perception de la gestion du Parc naturel marin d'Iroise.

De plus, la mauvaise perception du rôle de police en mer, associée à la culture maritime, n'est pas favorable à l'administration, car les objectifs de conservation des gestionnaires semblent

éloignés des priorités des acteurs associatifs de la région. Les acteurs présentent une vision mitigée sur les actions de gestion et soulignent parfois ne pas comprendre certaines interdictions d'accès à des îlots ou zones qu'ils ont fréquentées pendant plusieurs décennies.

Ensuite, la question de la fréquentation estivale est abordée, soulignant le manque de régulation sur la fréquentation de plaisance dans le périmètre du Parc naturel marin d'Iroise. Cette fréquentation estivale semble favorisée par le propre manque de régulation de la plaisance, associé à la liberté de navigation, l'attrait du site naturel et également par les activités de plaisance de particuliers. Les acteurs affirment percevoir une augmentation de la fréquentation, notamment des petits bateaux à moteur. Toutefois, les règles contraignantes semblent défavorables à cette fréquentation. Bien que les activités de plaisance ne soient pas spécifiquement régulées, les acteurs associatifs argumentent que les interdictions d'accès de plus en plus courantes sont désavantageuses à la fréquentation de plaisance.

Les différentes formes de collaboration avec les gestionnaires semblent favoriser le sentiment de participation dans les prises de décision, et par conséquent leur perception de l'administration du Parc naturel marin d'Iroise. Un des acteurs a souligné une collaboration antérieure pour développer des fiches de découverte lors de ses activités de plongée. Cependant, les restrictions d'accès renforcées par les actions purement écologistes et la mauvaise perception du rôle de police en mer semblent préjudiciables au développement de nouvelles collaborations entre les acteurs associatifs et les gestionnaires. Bien que les collaborations semblent aider à mieux comprendre les actions du parc, les propres actions des gestionnaires sont perçues comme un obstacle à celles-ci.

Enfin, la culture maritime est également une variable centrale dans la perception du système pour ces acteurs associatifs. Elle favorise le développement des activités d'exploitation des ressources halieutiques, l'idée de liberté de navigation et leur perception du rôle de police en mer des gestionnaires. Les acteurs affirment que les traditions de la région sont fondées sur les activités maritimes, notamment la pêche et la navigation de plaisance. Ainsi, ils précisent avoir grandi en pratiquant ces activités avant la création du Parc naturel marin d'Iroise, et d'autre part, que l'économie de la région est également basée sur ces activités. Selon eux, les visiteurs du parc sont attirés par cette culture et souhaitent voir ces pratiques traditionnelles perdurer.

3. Les variables *drivers* et les variables *receivers*. En ce qui concerne les variables *drivers* se distinguent : le « défaut de communication et d'information », la « verbalisation en mer » et la « Covid-19 ». De même, en ce qui concerne les variables *receivers*, il y en a que deux : le

« sentiment de participation » et la « fiche de découverte ». Les variables de type "drivers" semblent mettre en lumière les origines d'un changement de fréquentation perçu par les acteurs, ainsi que les sources des conflits avec les gestionnaires. L'impact de la crise sanitaire sur la fréquentation du Parc naturel marin d'Iroise n'est pas passé inaperçu pour ces acteurs, qui ressentent également une présence accrue des gestionnaires en mer, et par conséquent un renforcement de leur rôle de police en mer. En fait, les verbalisations en mer semblent refléter cette présence en mer et influencer la mauvaise perception du rôle de police en mer. D'autre part, parmi les variables désignées comme « receivers », le sentiment de participation active recherché par ces acteurs est restreint par les actions de gestion qui favorisent les décisions « top-down » ainsi que purement écologistes. De plus, les acteurs soulignent que la seule variable qui semble favoriser ce sentiment de participation est la collaboration avec le parc, comme celle développée à partir des fiches de découverte. Néanmoins, nous avons observé que le développement des collaborations est entravé par le déploiement des actions de restriction d'accès essentiellement écologistes, sans avoir finalement l'avis de ces acteurs et nuisant ainsi au sentiment de participation.

4. L'analyse de la densité de la carte Dans une seconde phase, nous vérifions que le nombre relativement élevé de variables ordinaires (17) met en évidence un système interdépendant et interconnecté. Cela reflète la perception d'un système fortement intégré. Toutefois, le faible indice de densité (0,07) suggère que le système est difficilement modifiable en raison du très petit nombre d'options de gestion identifiées qui pourraient influencer la dynamique du système de régulation de la fréquentation de plaisance. Cette constatation est renforcée par un score de complexité relativement élevé, à 0.4, ce qui traduit une idée de faible possibilité d'action à partir des liens entre ces variables. De ce fait, les acteurs associatifs tendent à percevoir davantage les résultats du système par rapport aux possibilités de modification.

ANNEXE 2

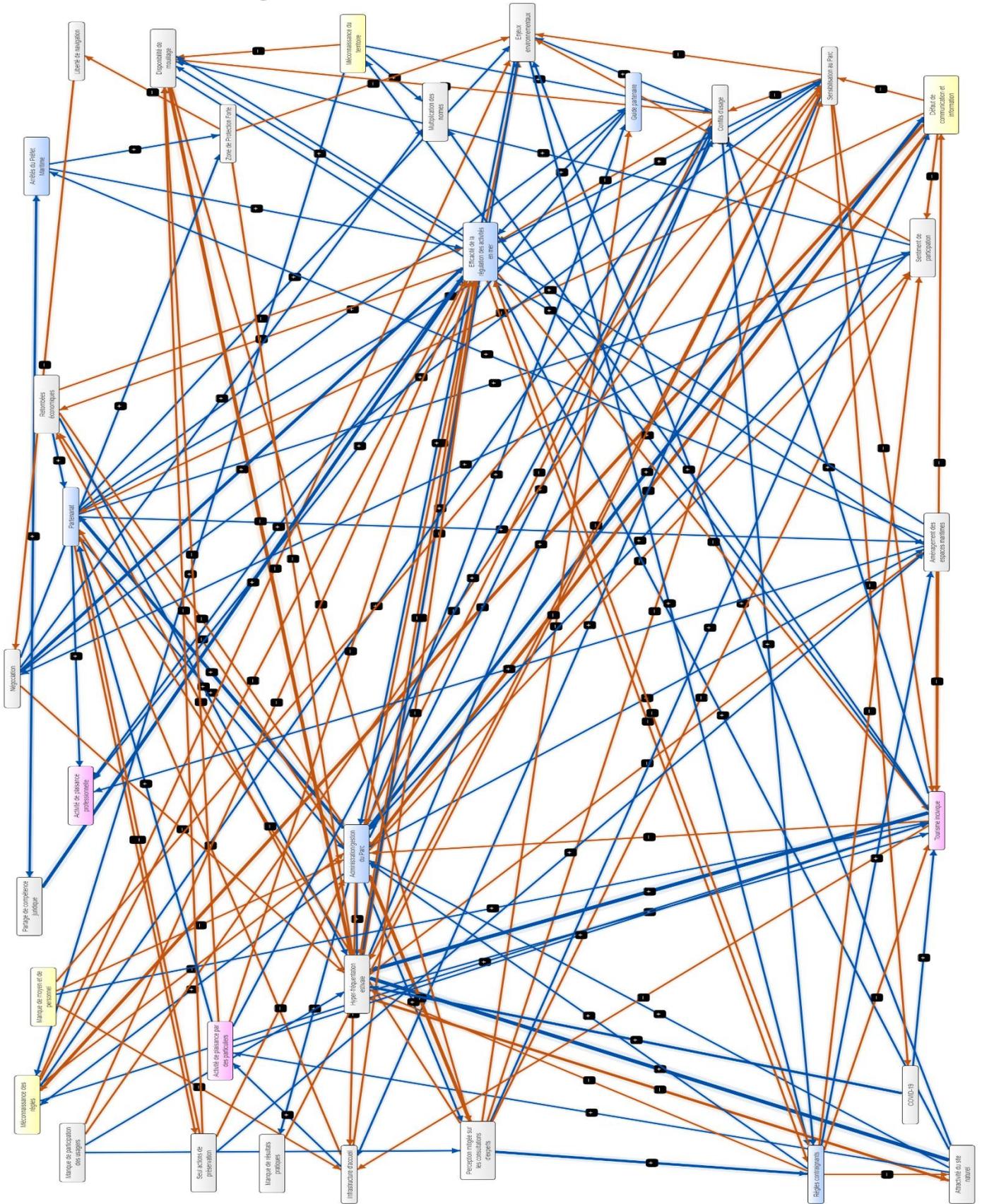
Cartes mentales

Missions de terrain
2021

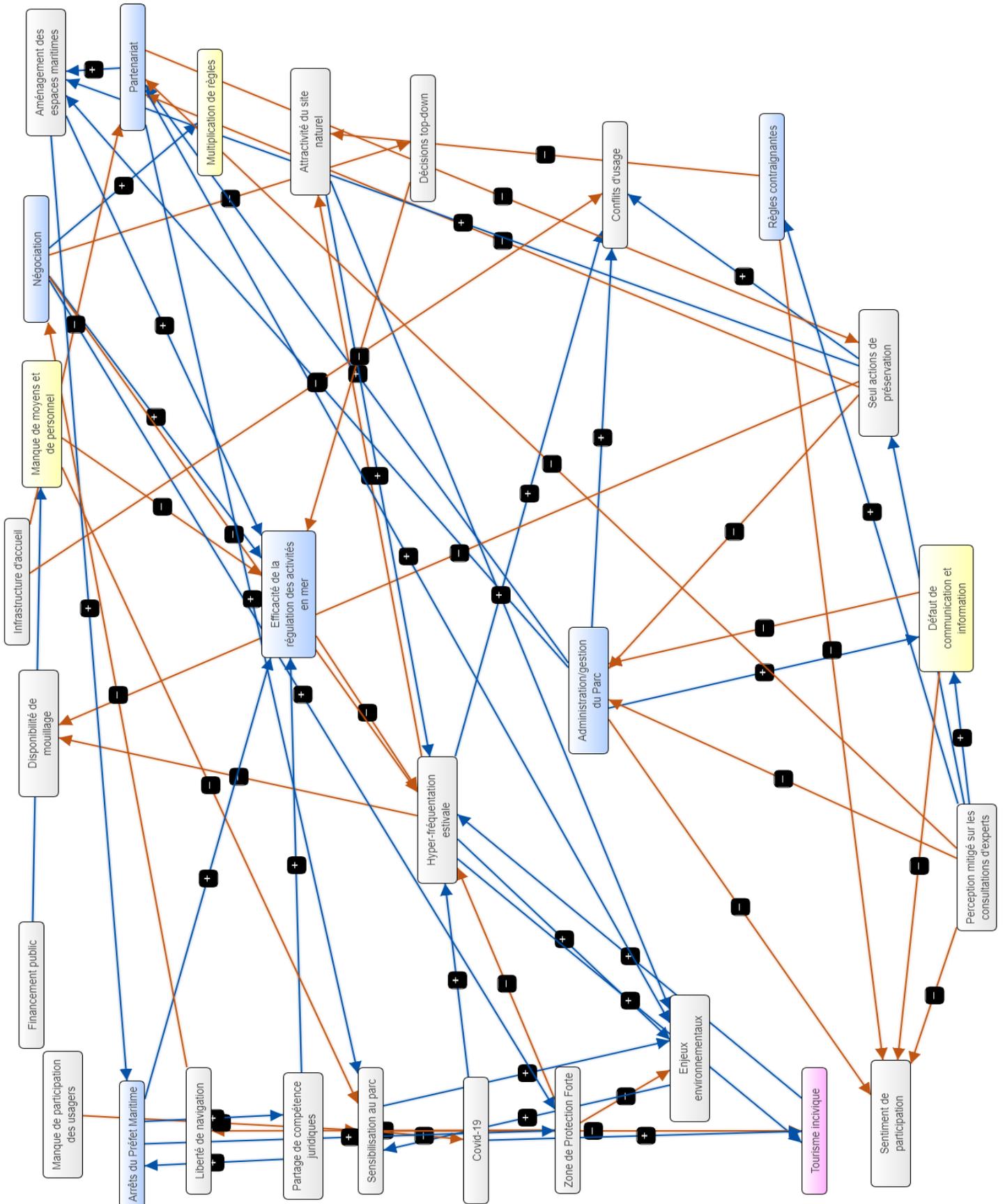
SOMMAIRE

Carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros	611
Carte mentale des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros.....	612
Carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros.....	613
Carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros	614
Carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise	615
Carte mentale des acteurs administratifs du Parc naturel marin d'Iroise	616
Carte mentale des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise	617
Carte mentale des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise	618

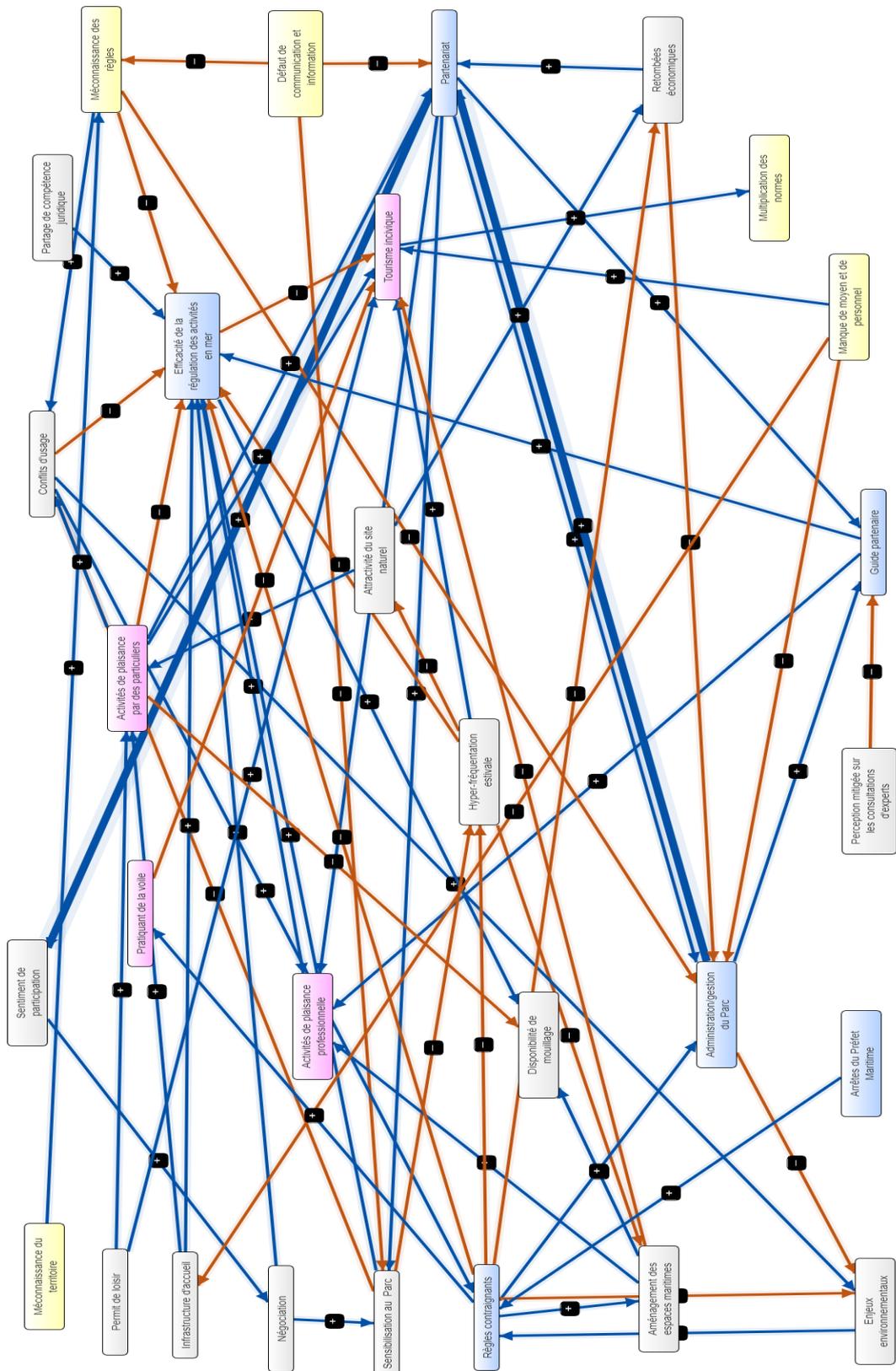
Carte mentale générale des acteurs du Parc national de Port-Cros



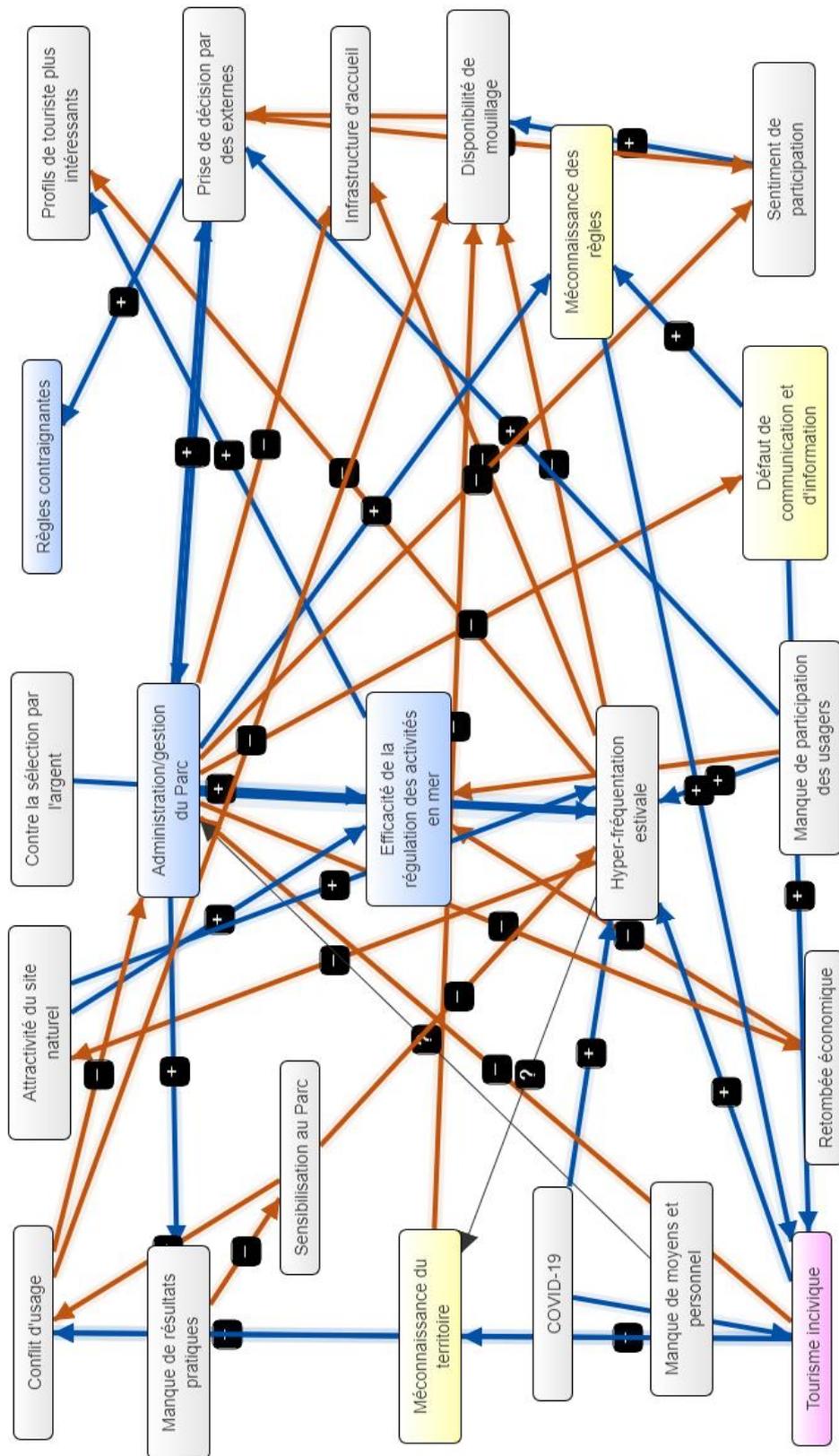
Carte mentale des acteurs administratifs du Parc national de Port-Cros



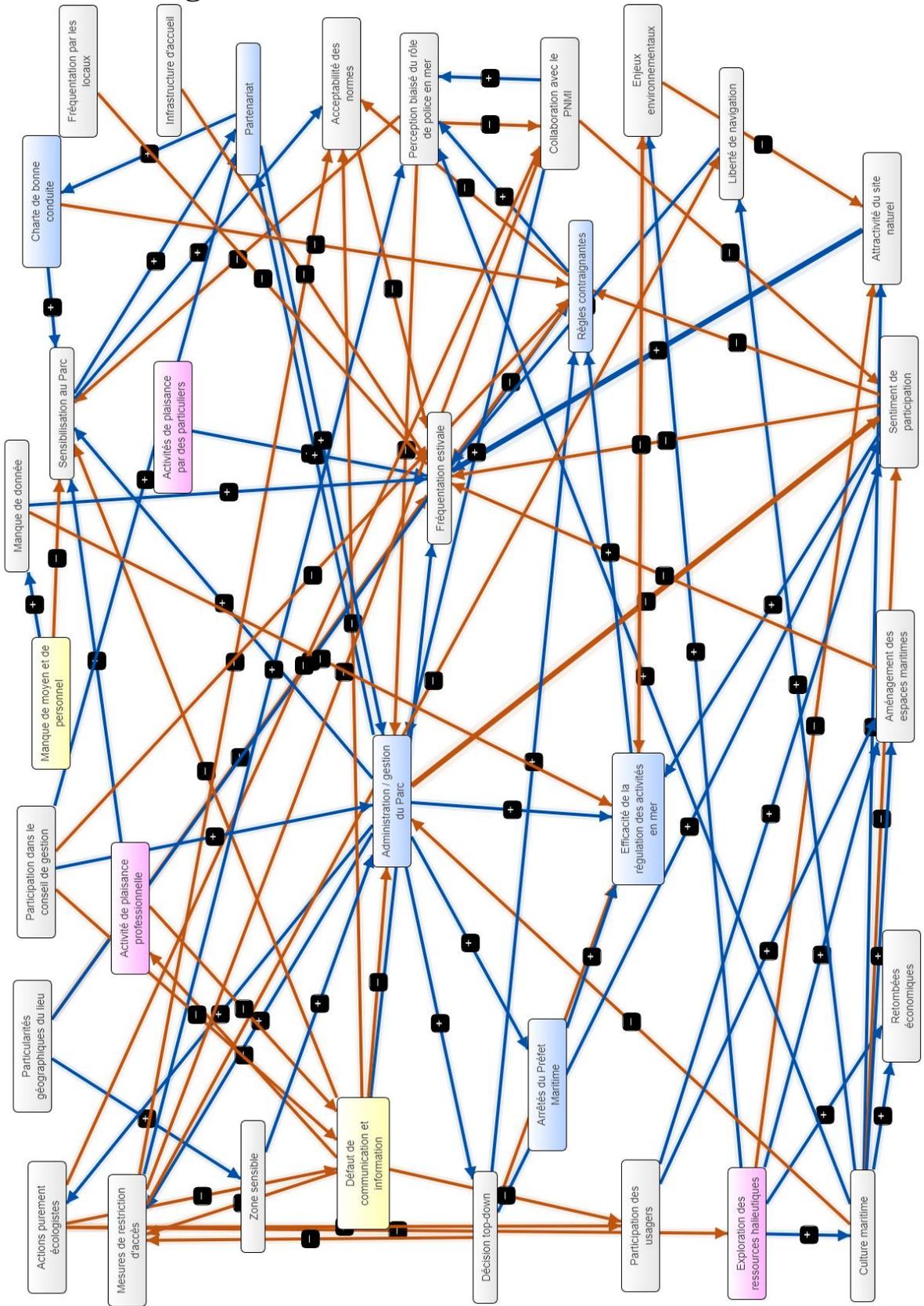
Carte mentale des acteurs économiques du Parc national de Port-Cros



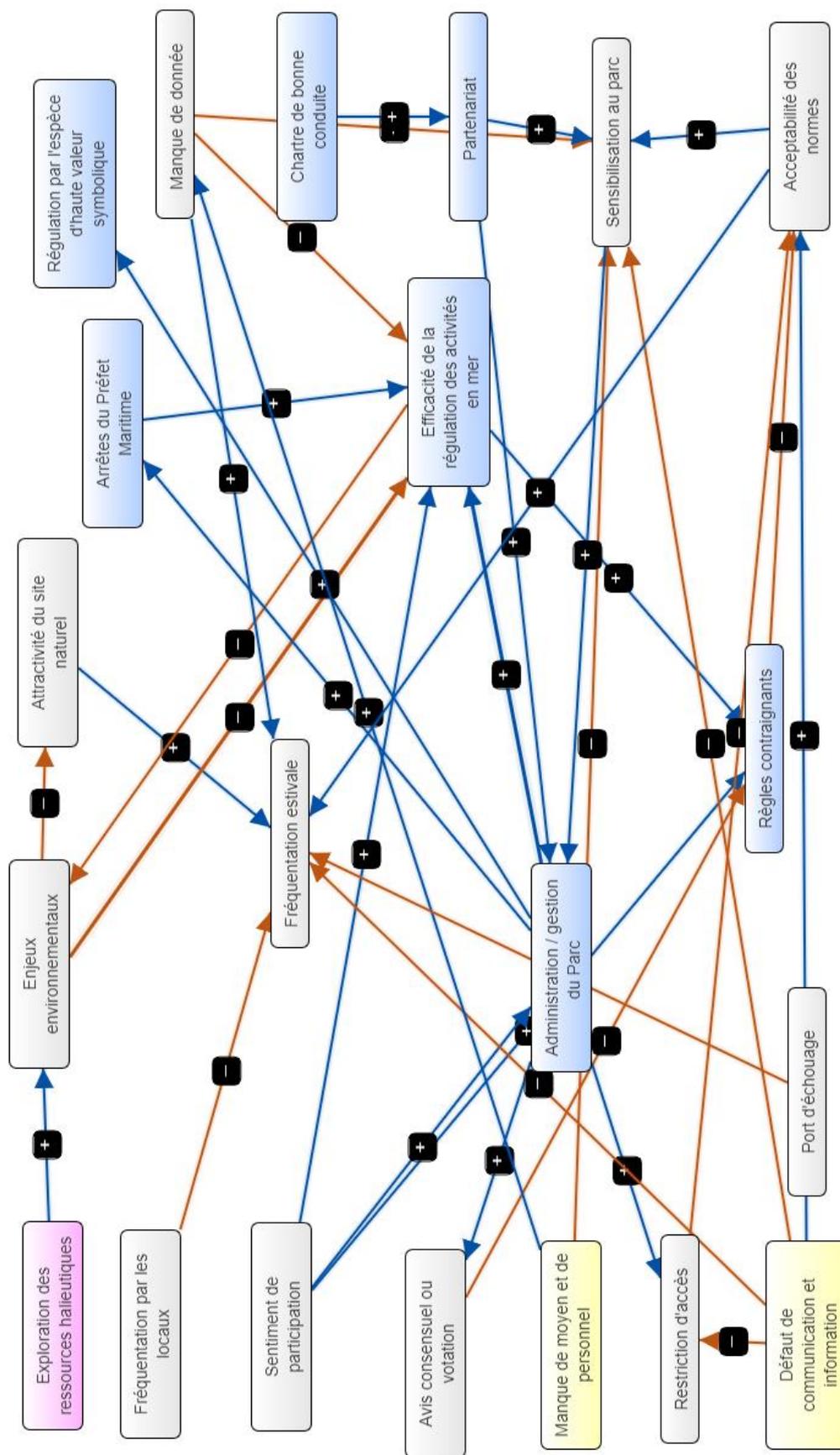
Carte mentale des acteurs associatifs du Parc national de Port-Cros



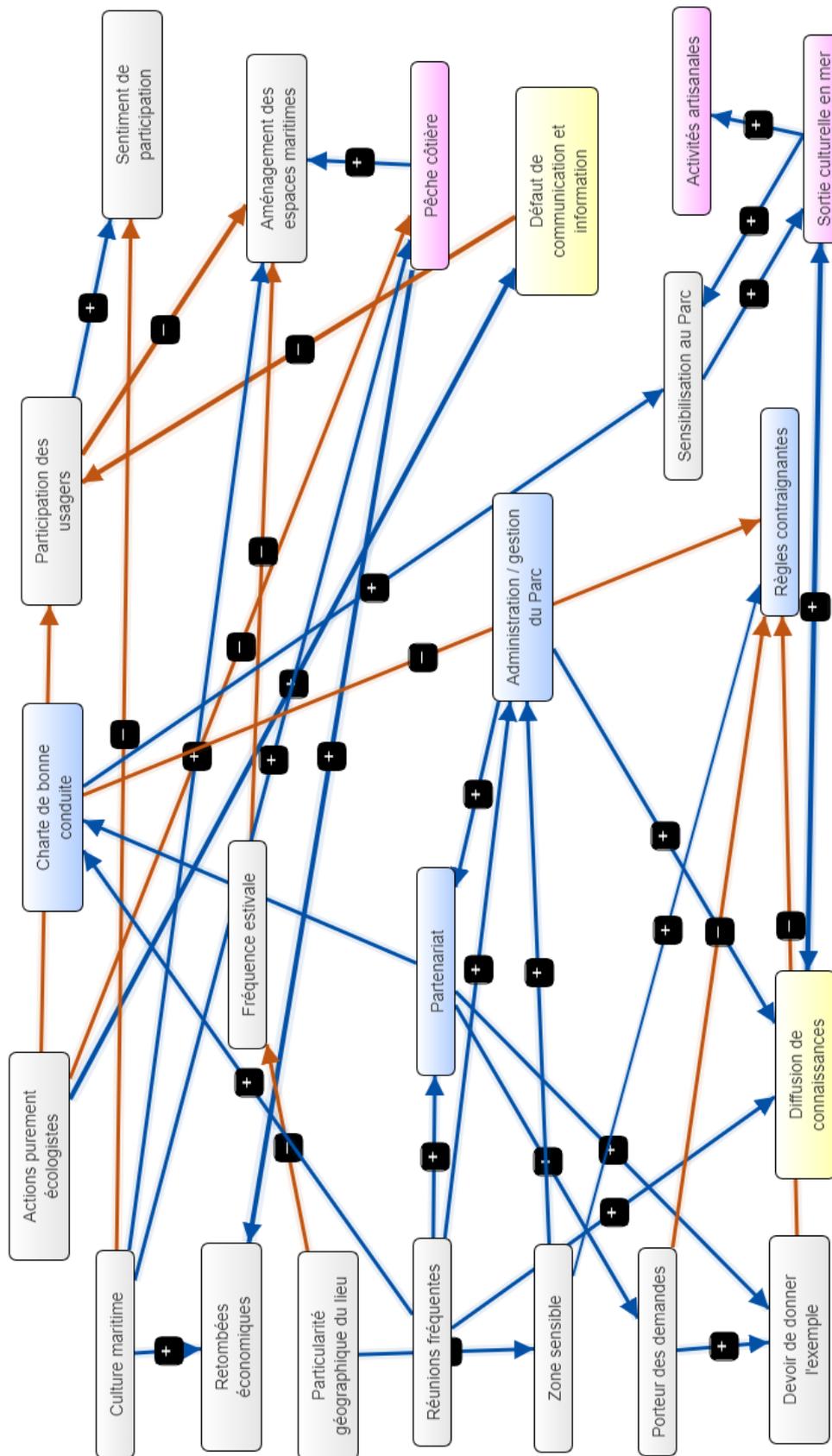
Carte mentale générale des acteurs du Parc naturel marin d'Iroise



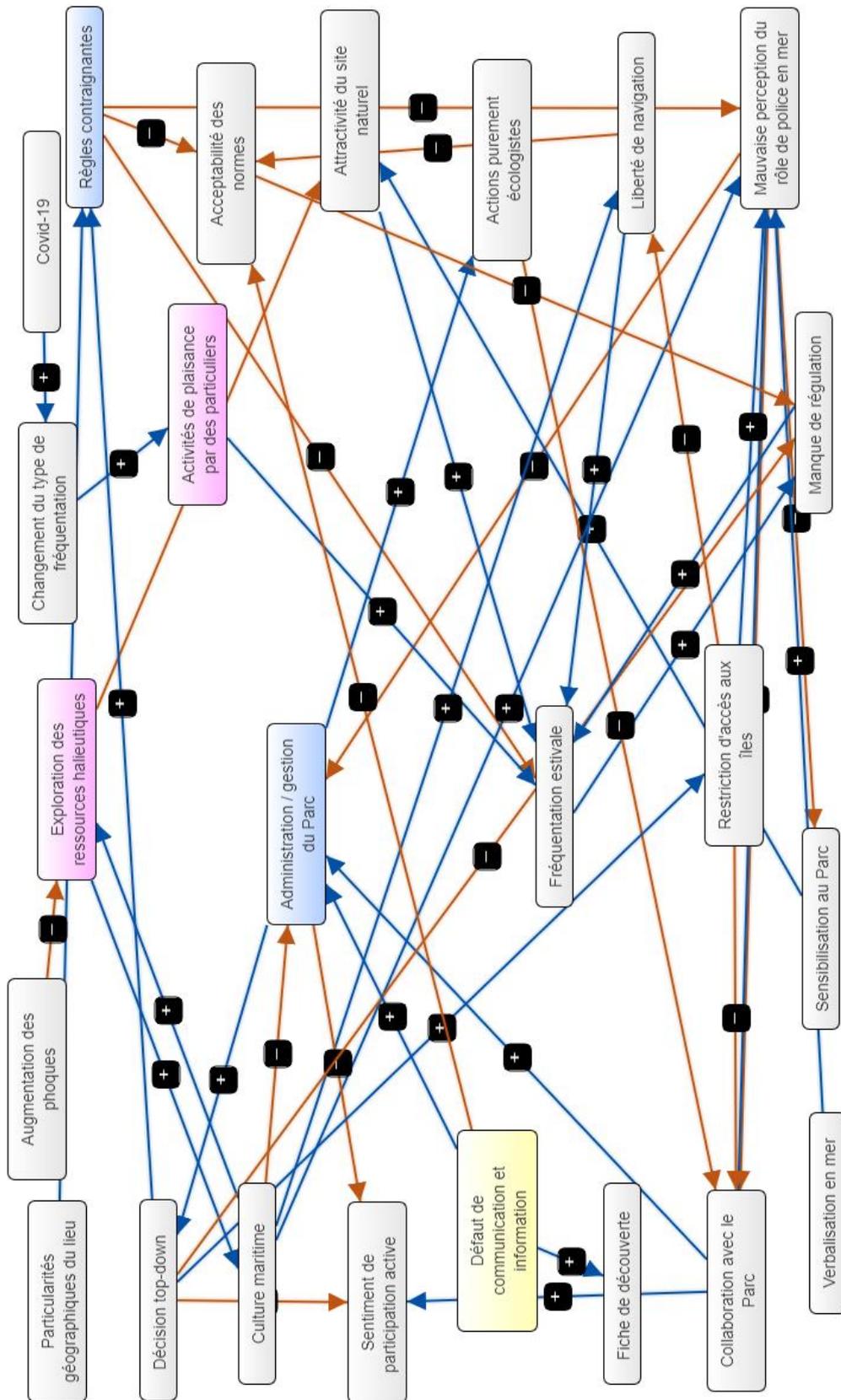
Carte mentale des acteurs administratifs du Parc naturel marin d'Iroise



Carte mentale des acteurs économiques du Parc naturel marin d'Iroise



Carte mentale des acteurs associatifs du Parc naturel marin d'Iroise



ANNEXE 3

Résultats des questionnaires appliqués aux aires marines protégées

Missions de terrain

2021

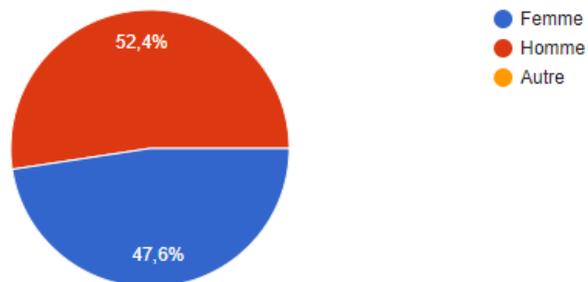
SOMMAIRE

Résultats des questionnaires appliqués au Parc national de Port-Cros	621
Questions liées à la visite sur le site	621
Questions liées au niveau de connaissance de la réglementation à l'intérieur du Parc national de Port-Cros	623
Questions liées à la perception sur des nouvelles possibles mesures de réglementation au sein du Parc national de Port-Cros	626
Résultats des questionnaires appliqués au Parc naturel marin d'Iroise.....	628
Questions liées à la visite sur le site	628
Questions liées au niveau de connaissance de la réglementation à l'intérieur du Parc naturel marin d'Iroise.....	630
Questions liées à la perception sur des nouvelles possibles mesures de réglementation au sein du Parc naturel marin d'Iroise	633

Résultats des questionnaires appliqués au Parc national de Port-Cros

Vous êtes

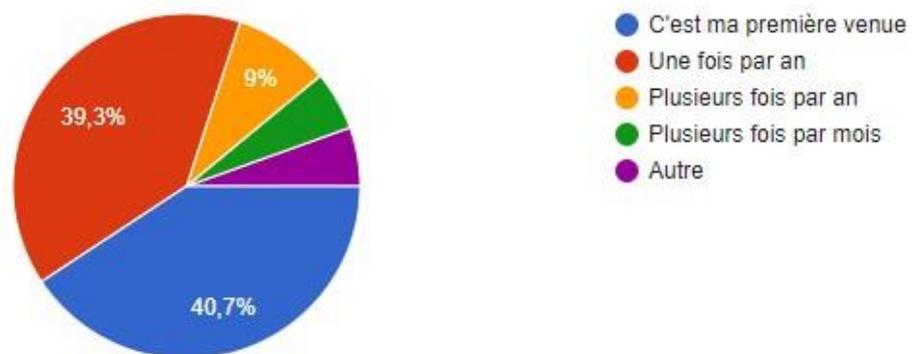
145 réponses



Questions liées à la visite sur le site

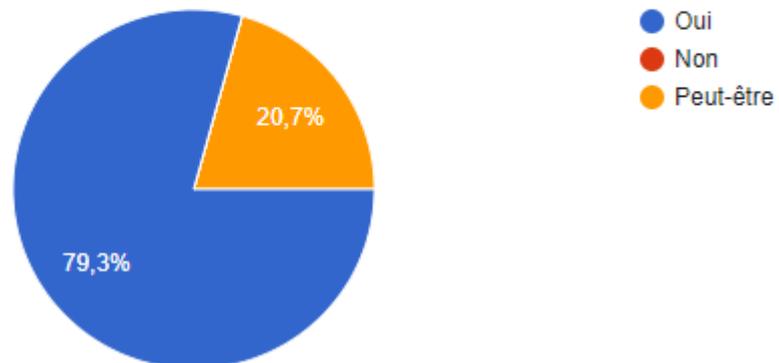
Avec quelle fréquence venez-vous au Parc National de Port-Cros ?

145 réponses



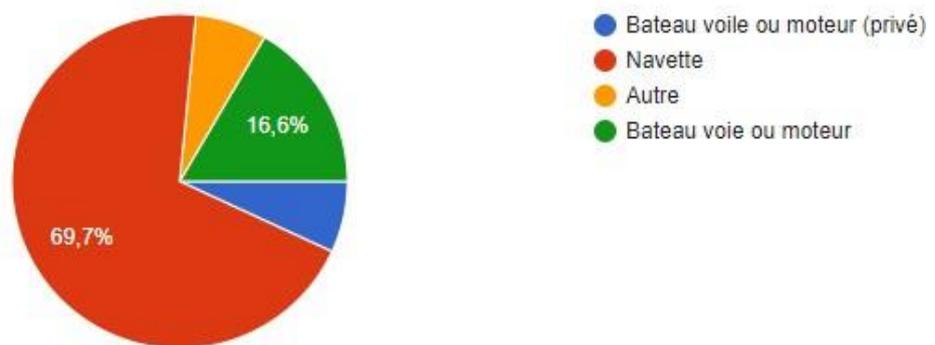
Reviendrez-vous au Parc National de Port-Cros ?

145 réponses



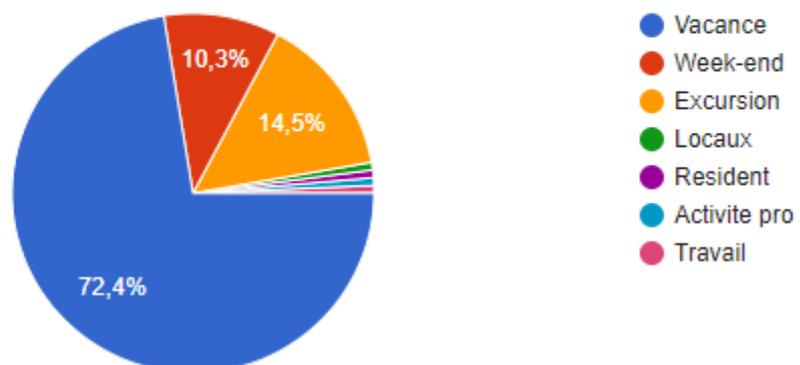
Par quel moyen de transport vous êtes venu?

145 réponses



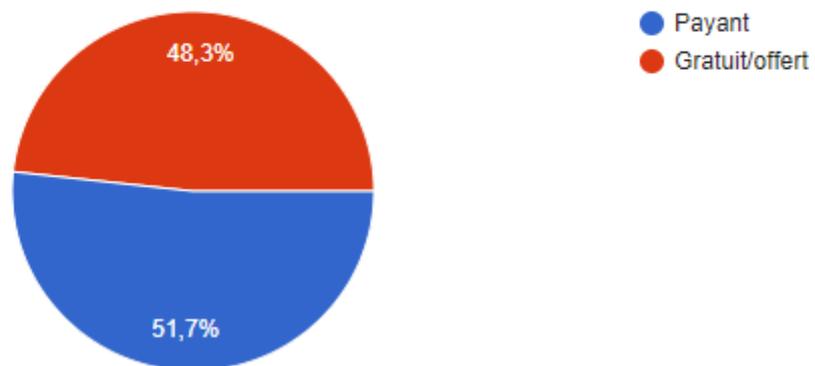
Vous êtes en vacance, week-end ou excursion ?

145 réponses



Vous êtes en hébergement:

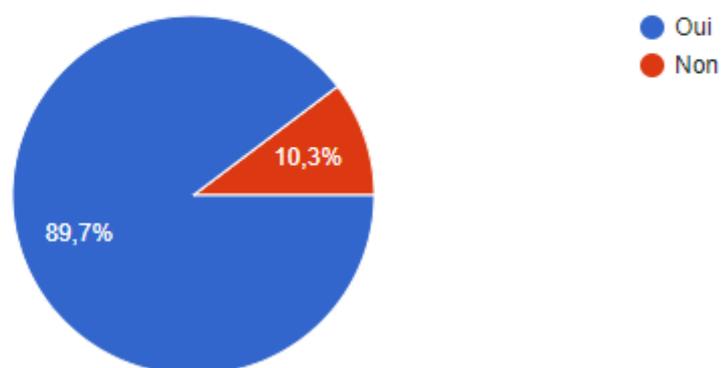
145 réponses



Questions liées au niveau de connaissance de la réglementation à l'intérieur du Parc national de Port-Cros

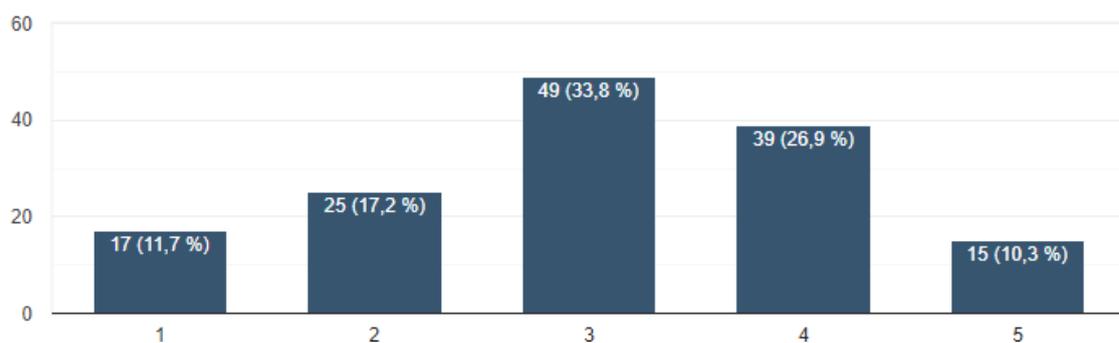
Saviez vous que vous êtes dans d'une aire marine protégée?

145 réponses



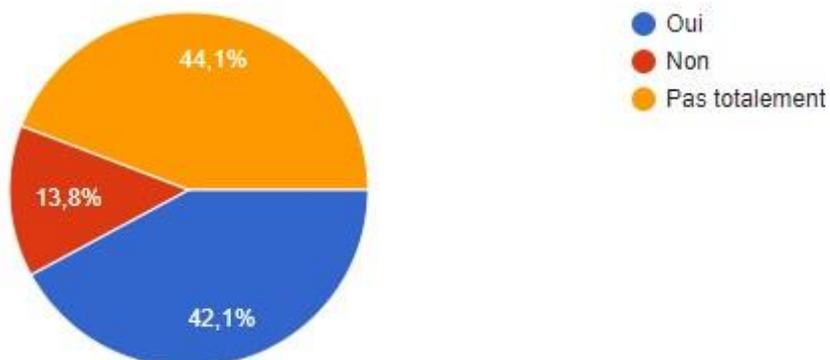
Savez vous ce qu'une aire marine protégée implique ?

145 réponses



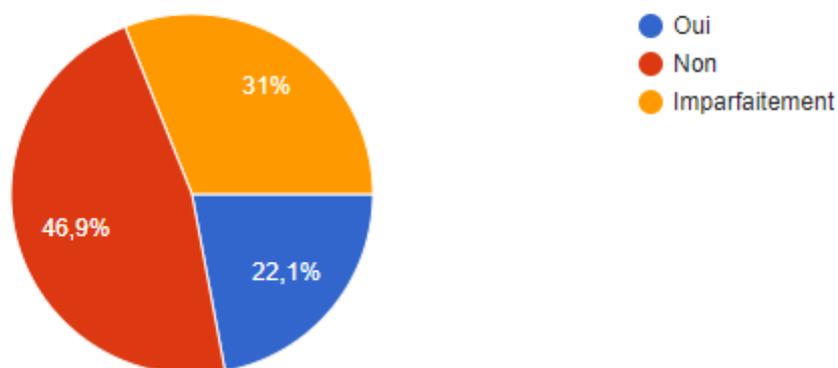
Avez vous connaissance des règles qu'il convient de respecter dans les différentes zones du Parc?

145 réponses



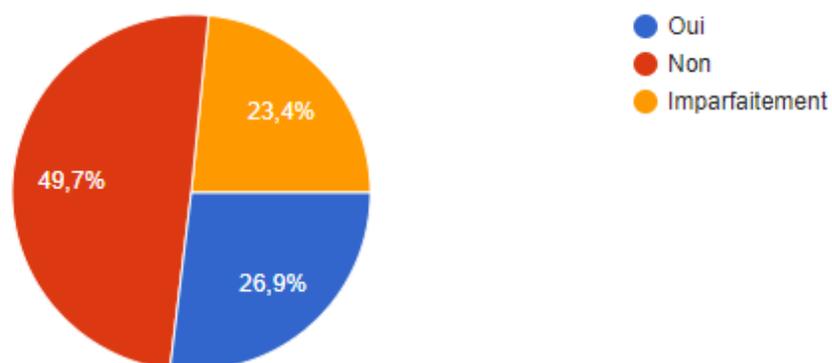
Savez vous identifier les zones autorisées au mouillage ?

145 réponses



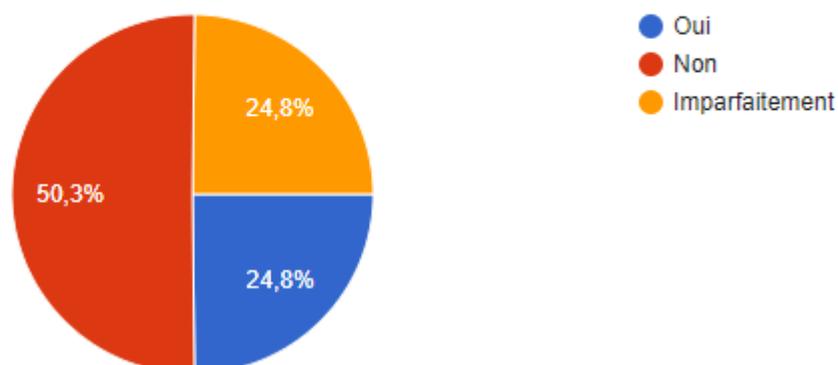
Savez vous identifier les zones autorisées à la plongée?

145 réponses



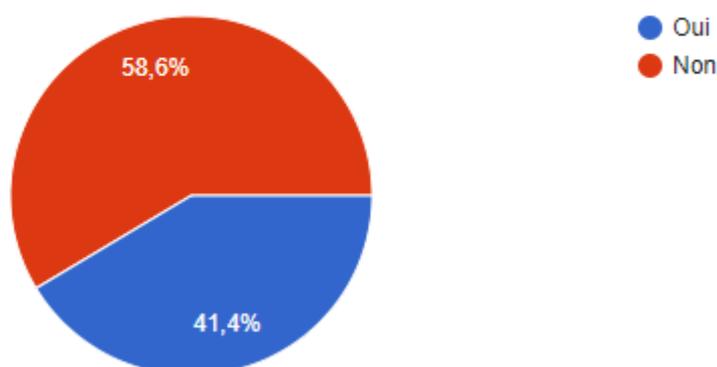
Savez vous identifier les zones autorisées à la pêche?

145 réponses



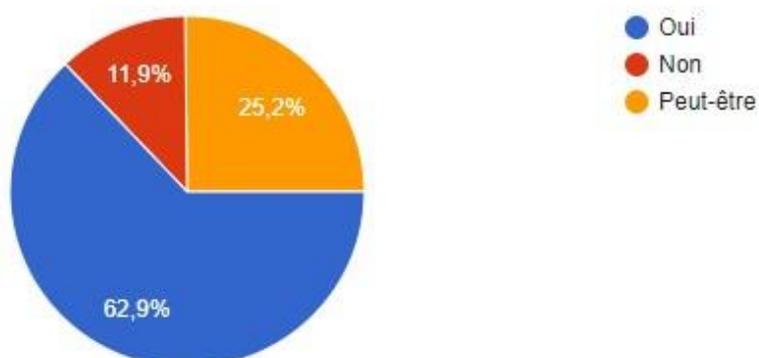
Avez vous déjà fréquenté une de ces zones mentionnée ci-dessus?

145 réponses



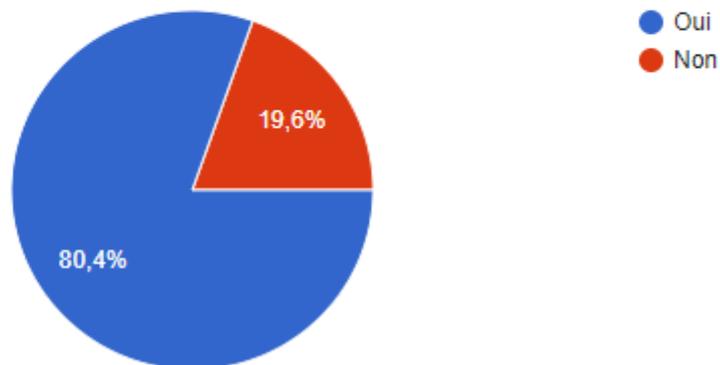
Pensez-vous avoir respecté toutes les règles applicables au sein Parc National de Port-Cros ?

143 réponses



Pensez-vous que les règles sont bien adaptées pour la conservation de l'environnement du Parc National de Port-Cros ?

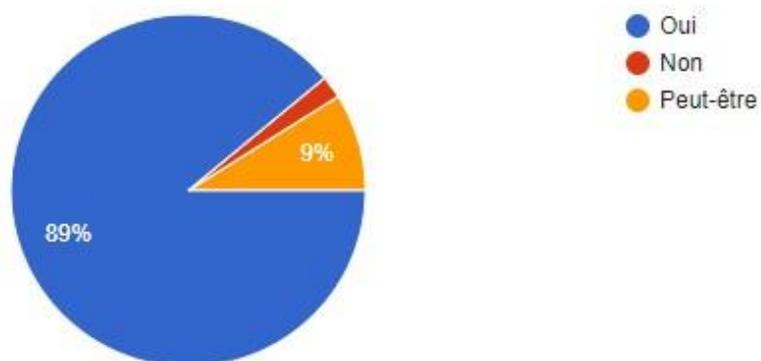
143 réponses



Questions liées à la perception sur des nouvelles possibles mesures de réglementation au sein du Parc national de Port-Cros

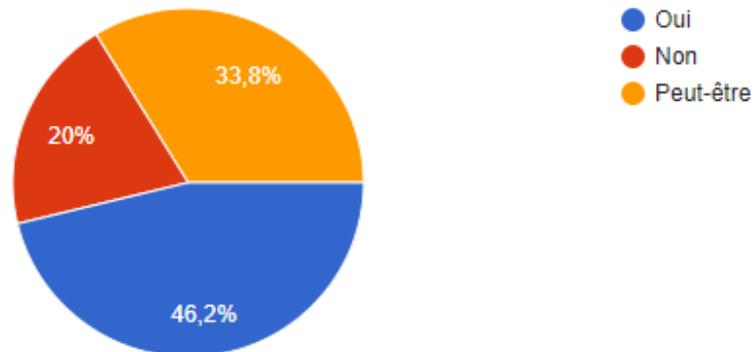
Si le Parc National de Port-Cros envisageait un taux maximal de touriste par jours, souhaiteriez-vous toujours y venir ?

145 réponses



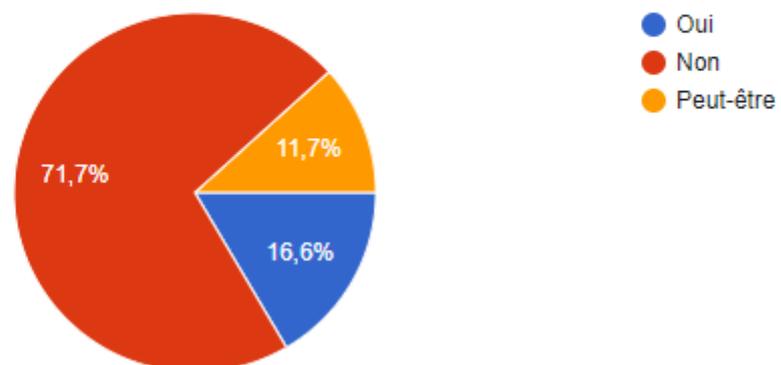
Et en cas monétarisation, seriez vous prêt à payer pour votre autorisation/ticket d'entrée?

145 réponses



Une régulation plus restrictive sur les activités nautiques pourrait-elle être un obstacle pour votre visite?

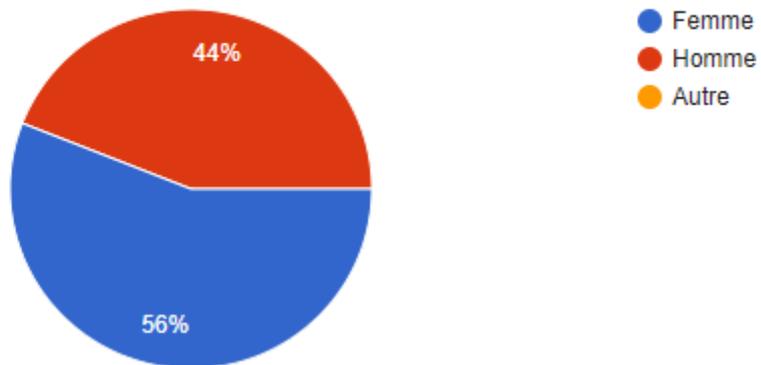
145 réponses



Résultats des questionnaires appliqués au Parc naturel marin d'Iroise

Vous êtes

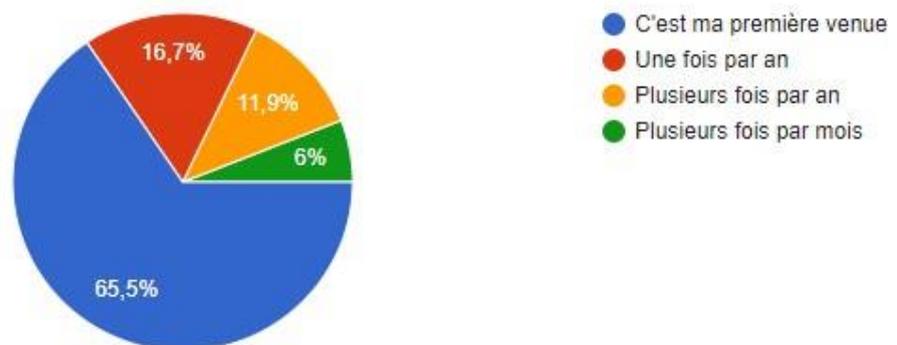
84 réponses



Questions liées à la visite sur le site

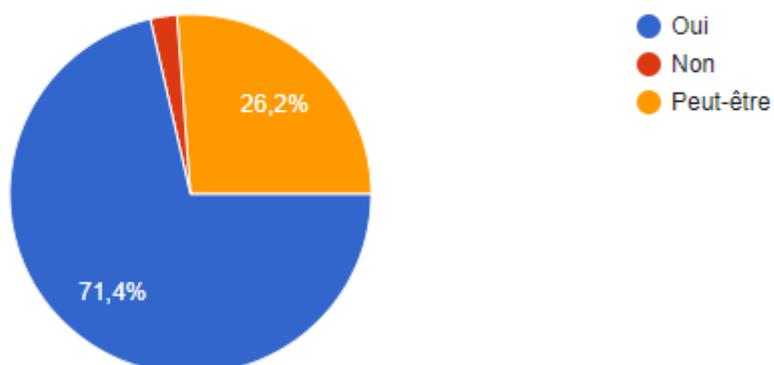
A quelle fréquence venez-vous au Parc Naturel Marin d'Iroise ?

84 réponses



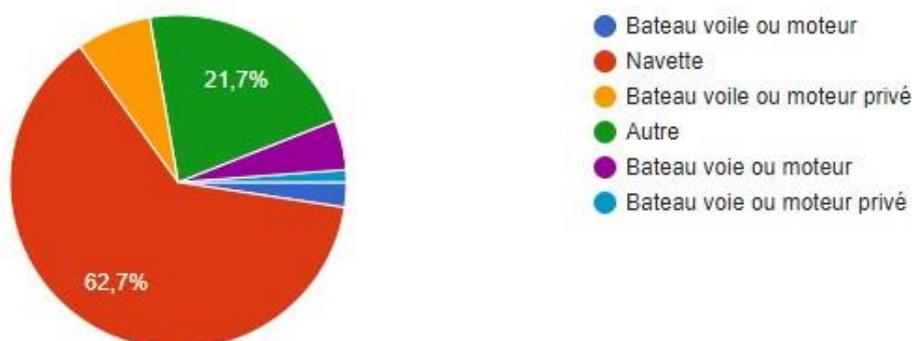
Reviendrez-vous au Parc Naturel Marin d'Iroise ?

84 réponses



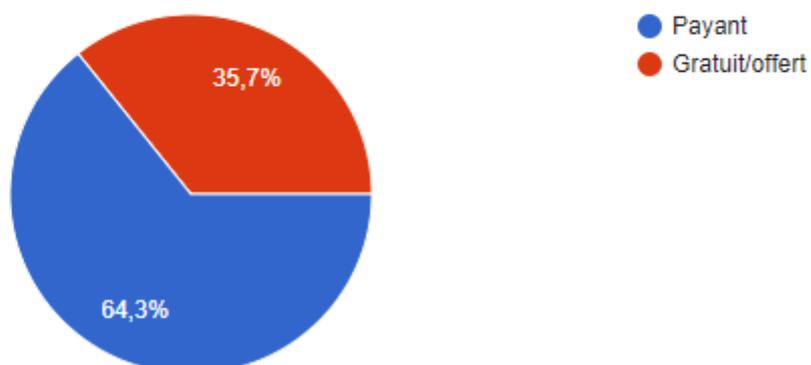
Par quel moyen de transport êtes vous venu?

83 réponses



Vous êtes en hébergement:

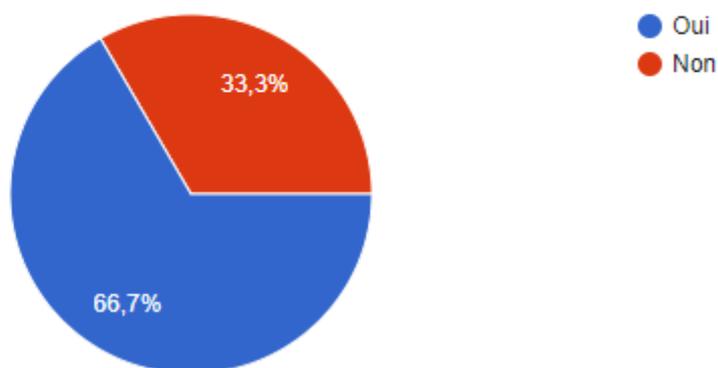
84 réponses



Questions liées au niveau de connaissance de la réglementation à l'intérieur du Parc naturel marin d'Iroise

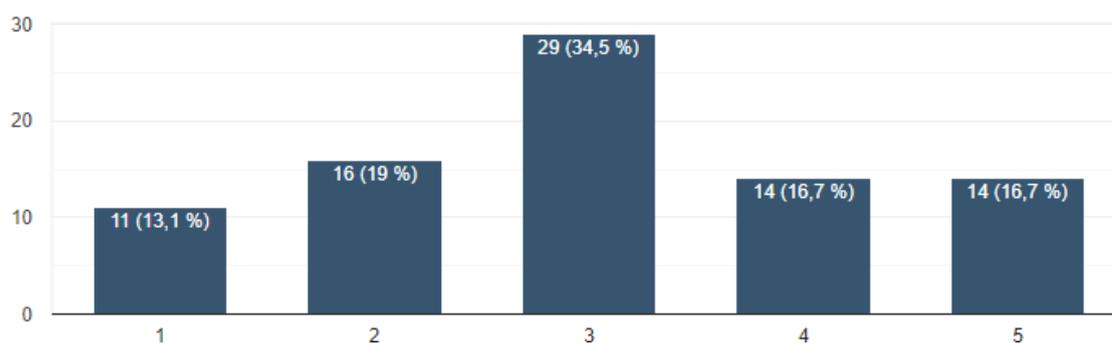
Saviez vous que vous êtes dans d'une aire marine protégée?

84 réponses



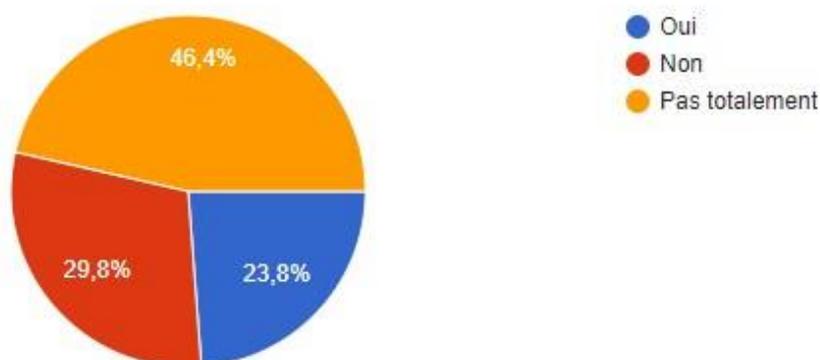
Savez vous ce qu'une aire marine protégée implique ?

84 réponses



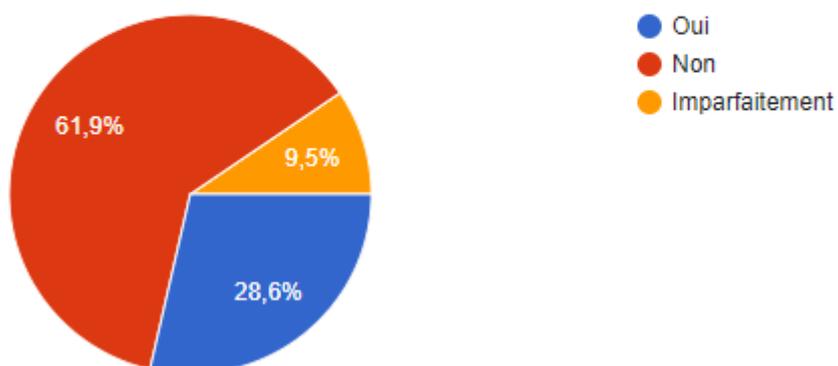
Avez vous connaissance des règles qu' il convient de respecter dans les différentes zones du Parc?

84 réponses



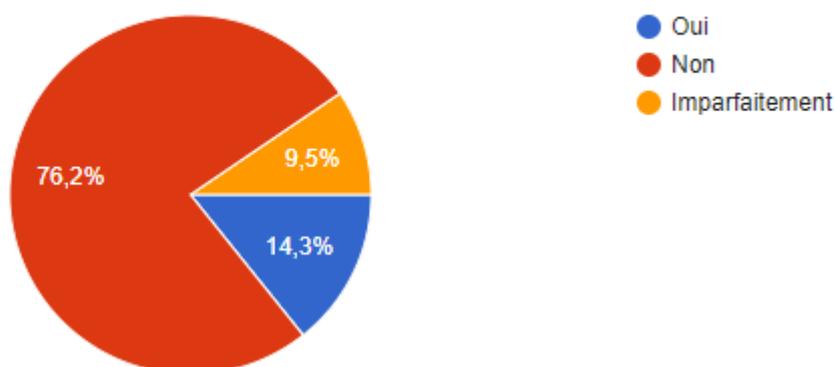
Savez vous identifier les zones autorisées au mouillage ?

84 réponses



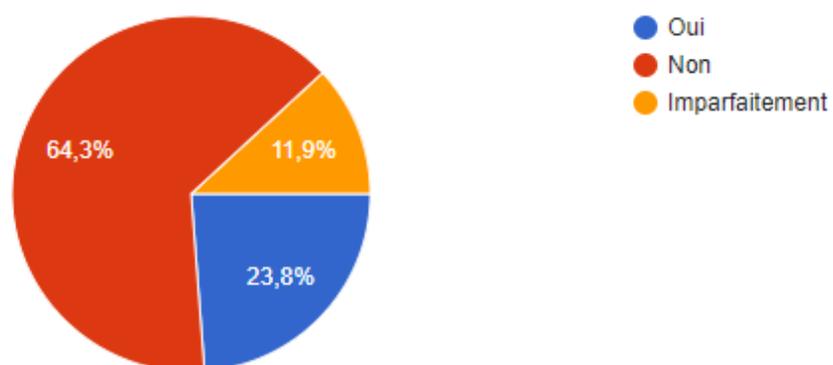
Savez vous identifier les zones autorisées à la plongée?

84 réponses



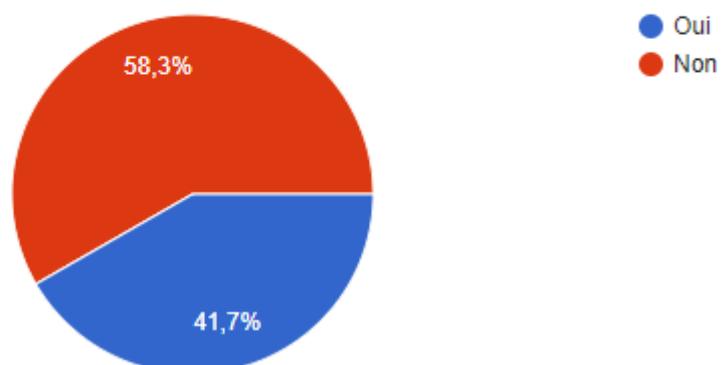
Savez vous identifier les zones autorisées à la pêche?

84 réponses



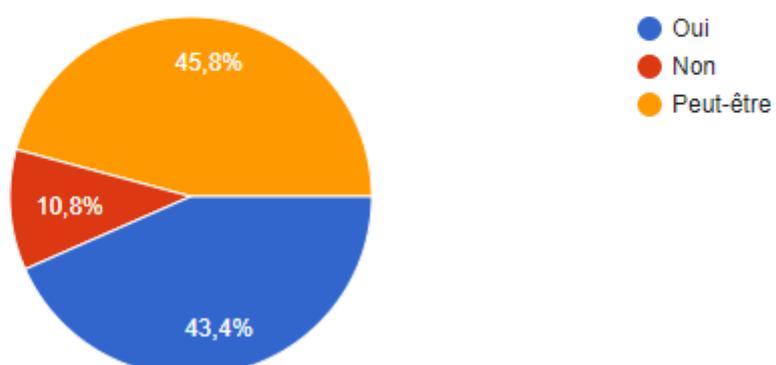
Avez vous déjà fréquenté une de ces zones mentionnée ci-dessus?

84 réponses



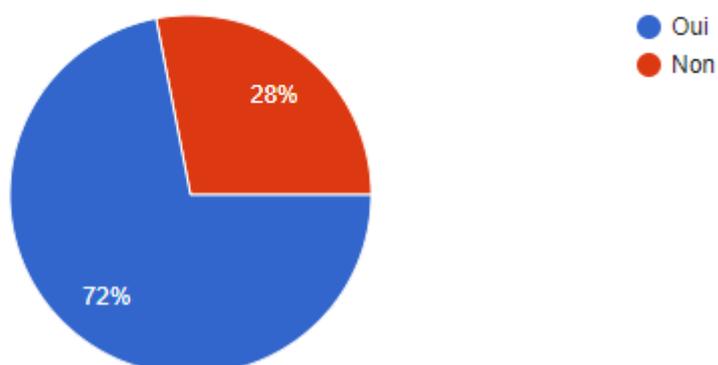
Pensez-vous avoir respecté toutes les règles applicables au sein du Parc Naturel Marin d'Iroise?

83 réponses



Pensez-vous que les règles sont bien adaptées pour la conservation de l'environnement du Parc Naturel Marin d'Iroise ?

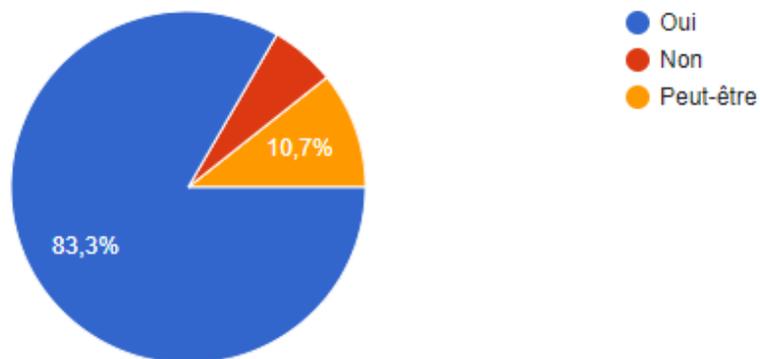
82 réponses



Questions liées à la perception sur des nouvelles possibles mesures de réglementation au sein du Parc naturel marin d'Iroise

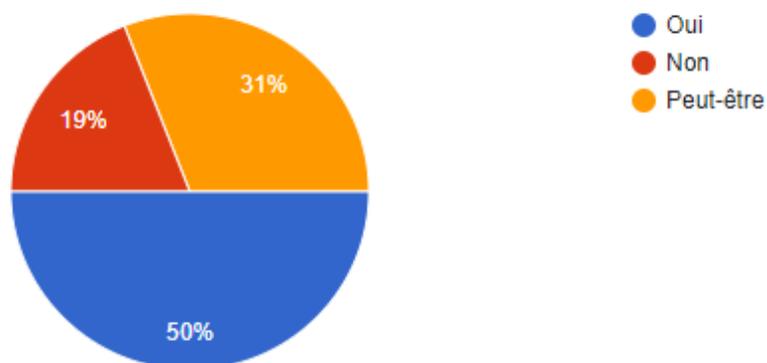
Si le Parc Naturel Marin d'Iroise envisageait un taux maximal de touriste par jours, souhaiteriez-vous toujours y venir?

84 réponses



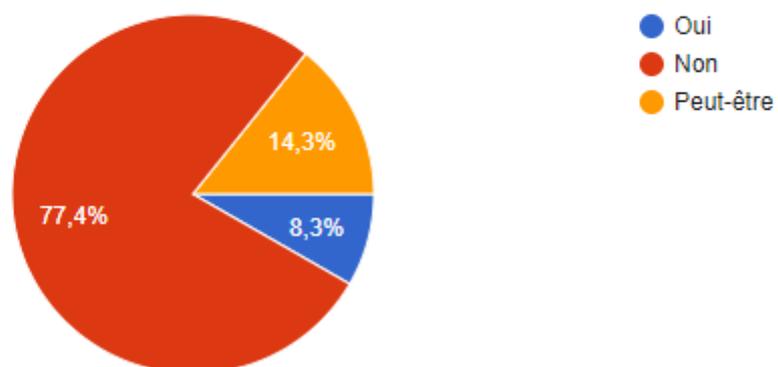
Et en cas monétarisation, seriez vous prêt à payer pour votre autorisation/ticket d'entrée?

84 réponses



Une régulation plus restrictive sur les activités nautiques pourrait-elle être un obstacle pour votre visite?

84 réponses



ANNEXE 4

Proposition de loi du Sénat n° 689 déposée au 19 juillet 2019

N° 29

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

21 novembre 2019

PROPOSITION DE LOI

*portant diverses mesures tendant à réguler « l'hyper-fréquentation »
dans les sites naturels et culturels patrimoniaux*

*Le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi dont la teneur
suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 689 (2018-2019), **110** et **111** (2019-2020).

Article 1^{er}

- ① I. – Le premier alinéa de l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « motivé, », sont insérés les mots : « réglementer ou » ;
- ③ 2° Les mots : « aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs » sont remplacés par les mots : « dès lors que cet accès ».
- ④ II. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du I dans les espaces protégés au titre des livres III et IV du code de l'environnement ainsi que les modalités de consultation des parties prenantes locales.

Article 1^{er} bis (nouveau)

- ① Le chapitre III du titre VI du livre III du code de l'environnement est ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE III*
- ③ « *Accès par aéronefs*
- ④ « *Section 1*
- ⑤ « *Interdiction des atterrissages à des fins de loisirs*
- ⑥ « *Art. L. 363-1.* – Dans les zones de montagne, l'atterrissage d'aéronefs motorisés à des fins de loisirs, à l'exception des aéronefs sans personne à bord, et la dépose de passagers par aéronefs motorisés à des fins de loisirs sont interdites, sauf sur un aérodrome au sens de l'article L. 6300-1 du code des transports, ainsi que sur les emplacements autorisés par l'autorité administrative.
- ⑦ « *Art. L. 363-2.* – La publicité, directe ou indirecte, de services faisant usage des pratiques mentionnées à l'article L. 363-1 est interdite.
- ⑧ « *Art. L. 363-3.* – Dans les zones de montagne, les déposes de passagers à des fins de loisirs par aéronefs non motorisés sont interdites, sauf sur les aérodromes au sens de l'article L. 6300-1 du code des transports, ainsi que sur les emplacements autorisés par l'autorité administrative.

⑨

« *Section 2*

⑩

« *Dispositions pénales*

⑪

« *Art. L. 363-4.* – Est puni d'un an d'emprisonnement et 150 000 € d'amende le fait de ne pas respecter l'interdiction mentionnée à l'article L. 363-1.

⑫

« *Art. L. 363-5.* – Est puni de six mois d'emprisonnement et 75 000 € d'amende le fait de ne pas respecter l'interdiction mentionnée à l'article L. 363-2. »

Articles 2 à 4

(Supprimés)

Délibéré en séance publique, à Paris, le 21 novembre 2019.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

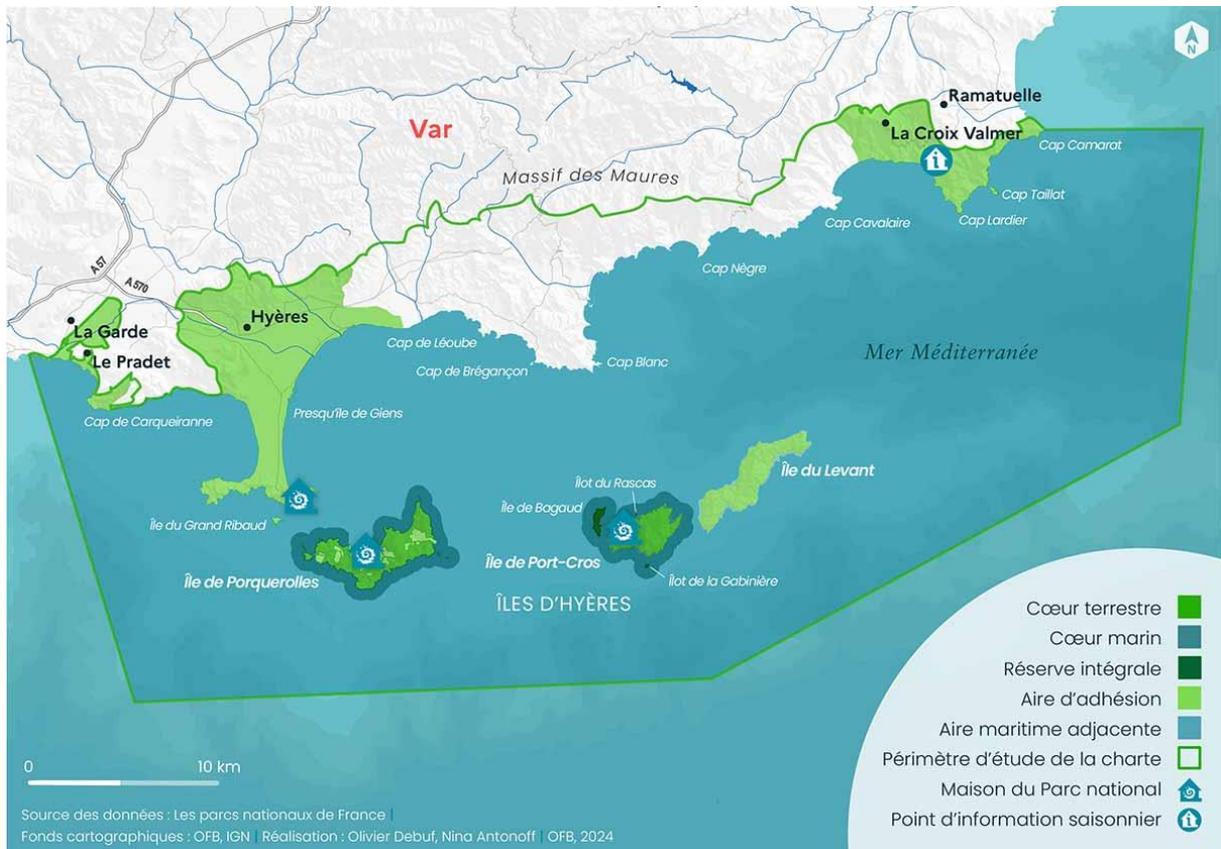
ANNEXE 5

Cartes de la localisation spatiale des aires marines protégées

SOMMAIRE

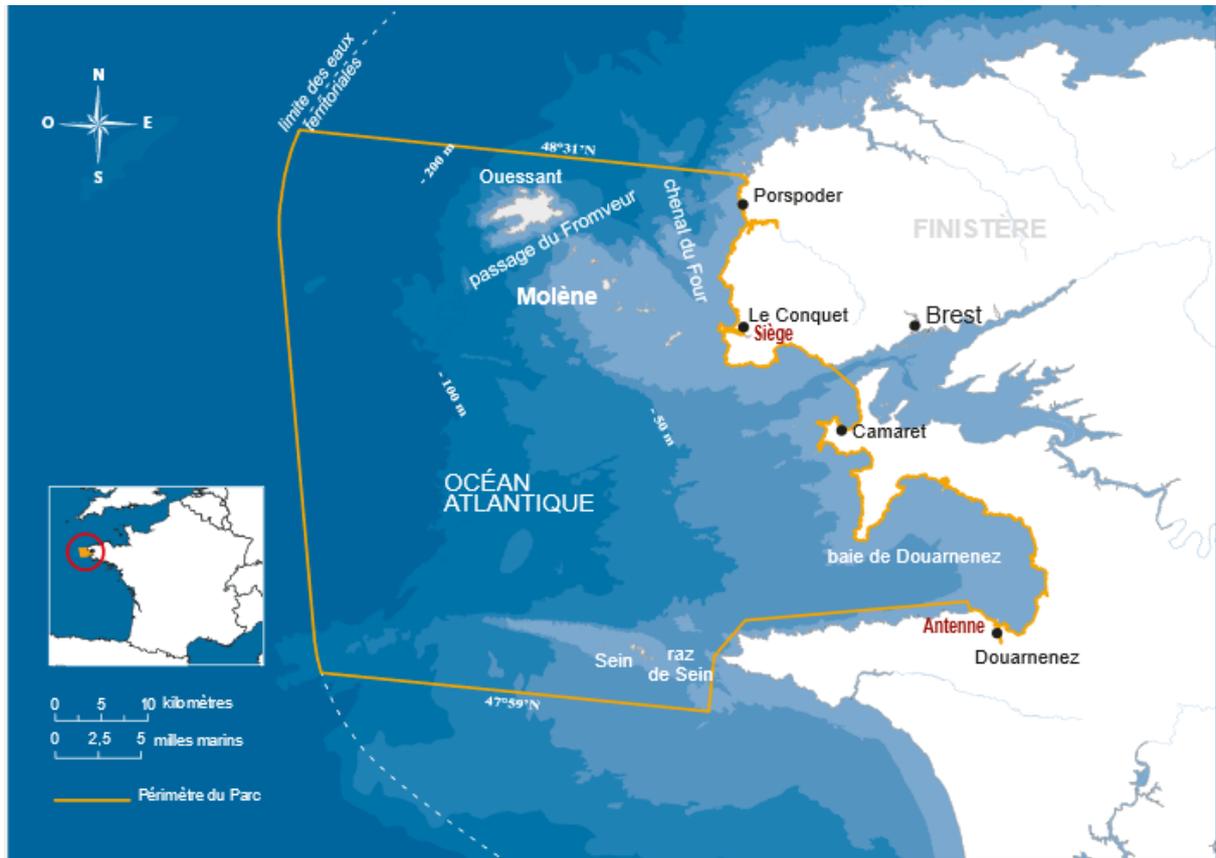
Parc national de Port-Cros.....	641
Parc naturel marin d'Iroise	642
Parc national marin d'Abrolhos, Brésil.....	643
Aire protégée Costa dos Corais, Brésil	644
Aires marines protégées de Fernando de Noronha, Brésil.....	645

Parc national de Port-Cros



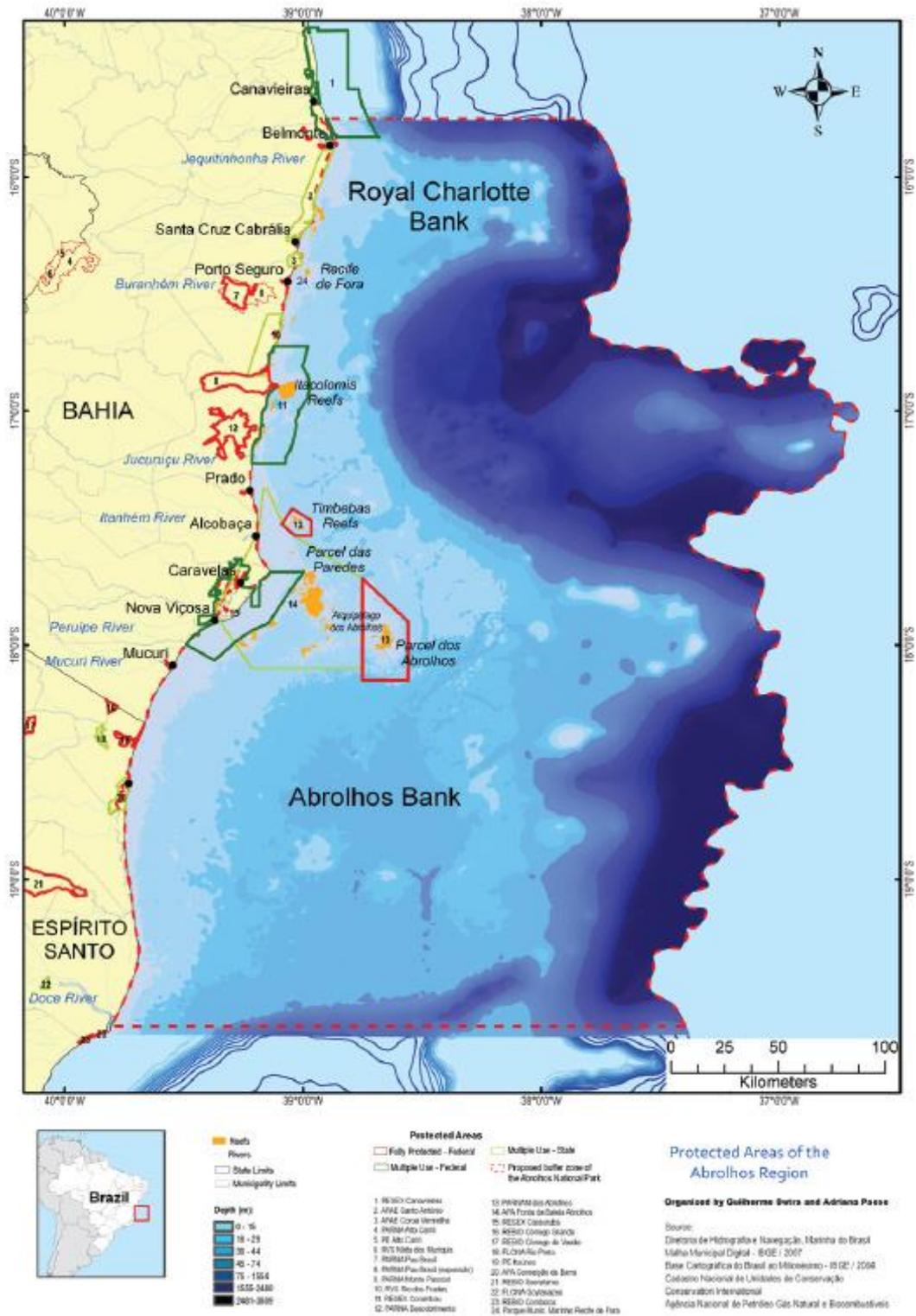
Source : Office Français de la Biodiversité, 2024.

Parc naturel marin d'Iroise



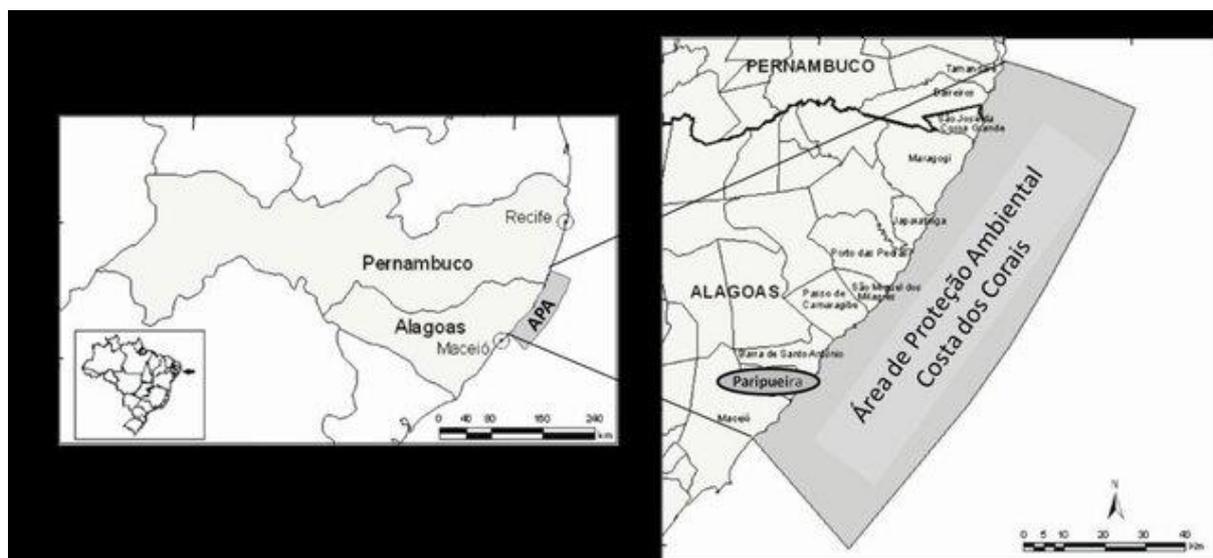
Source : Office Français de la Biodiversité, 2024.

Parc national marin d'Abrolhos, Brésil



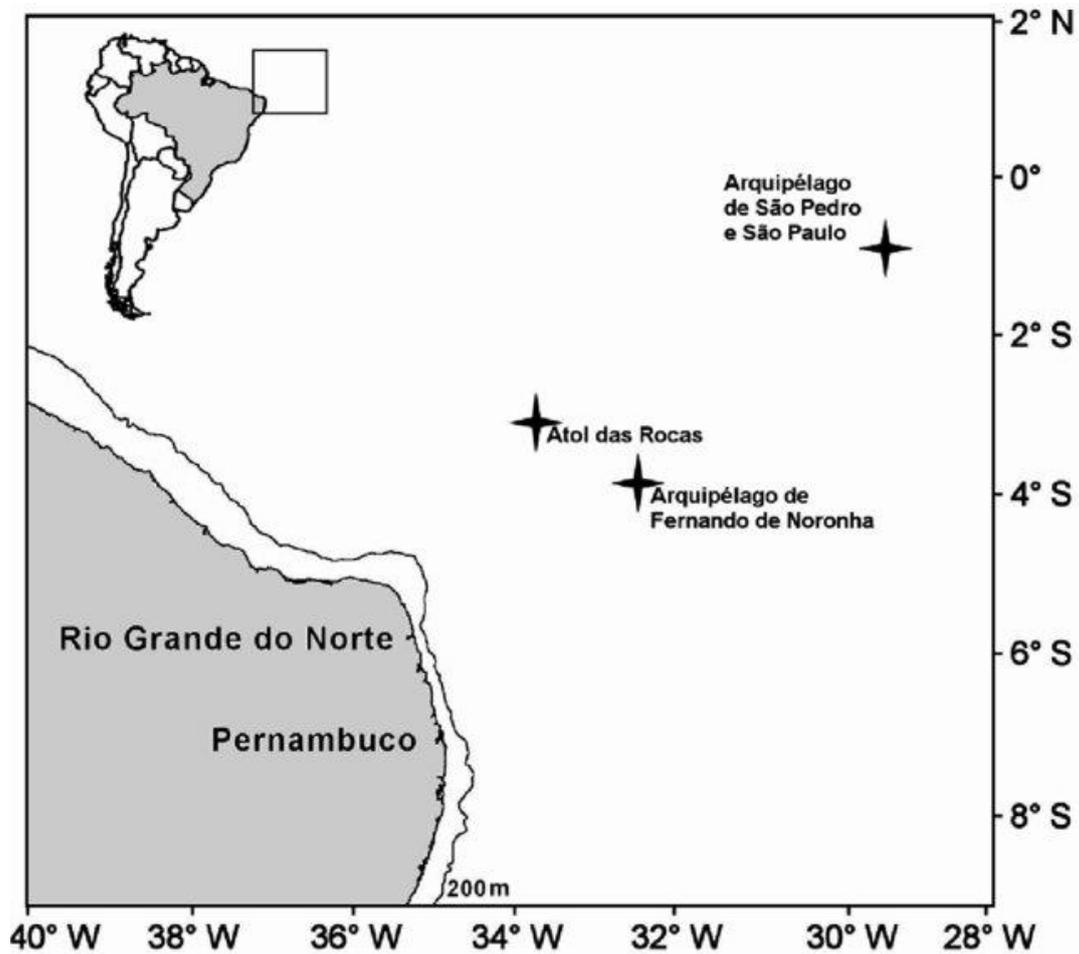
Source : G. F. DUTRA, E. CAMARGO, C. A. P. SANTOS, P. CEOTTO. Abrolhos: desafios para a conservação e o desenvolvimento sustentável na área com a maior biodiversidade marinha do Atlântico Sul. Field Actions Science Reports, 2011.

Aire protégée Costa dos Corais, Brésil



Source : C. D. SOUZA, V. S. BATISTA, N. N. FABRE. Characterization of the fishery in the south of environmental protection area of Costa dos Corais, Alagoas State, Brazil. *Boletim do Instituto de Pesca* 38, 2012, p. 155-169.

Aires marines protégées de Fernando de Noronha, Brésil



Source : T. S. LEITE, M. Haimovici. *Biodiversidade e habitat dos polvos de águas rasas das ilhas oceânicas do nordeste brasileiro*. In : *Ilhas Oceânicas Brasileiras da pesquisa ao manejo*. R. J. V. ALVES; J. W. A. CASTRO. MMA, Brasília, 2006.

Titre : La fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées : des solutions juridiques au regard des enjeux socio-économiques

Mots clés : Réglementation ; Droit de l'environnement ; Terme d'ajustement de conduite ; Gouvernance

Résumé : L'augmentation de la fréquentation de plaisance dans les aires marines protégées (AMP) pose des défis majeurs aux gestionnaires. Dans le cadre d'une anthropisation croissante, les activités liées à la plaisance sont économiquement bénéfiques et culturellement significatives, mais elles représentent également une menace pour les écosystèmes marins. Face à cette problématique, les gestionnaires des AMP recherchent des solutions, notamment sur le plan juridique, afin de réguler à la fois les activités pratiquées individuellement et la fréquentation elle-même dans son ensemble. La présente recherche doctorale propose de contribuer à ce travail en ancrant résolument sa réflexion dans le champ du droit, tout en adoptant une posture interdisciplinaire pour saisir la complexité des enjeux en présence et apporter des réponses concrètes aux gestionnaires et aux acteurs locaux. À travers l'analyse de deux études de cas, le Parc naturel marin d'Iroise

et le Parc national de Port-Cros, elle explore les limites et les leviers d'action juridiques et formule des recommandations adaptées aux contextes.

Ainsi, l'analyse met en évidence l'importance d'une gouvernance adaptée pour réguler la plaisance dans les AMP. Après avoir vérifié les lacunes de certains outils juridiques et non juridiques mobilisés en droit de l'environnement pour réguler les activités de plaisance au sein des AMP, cette recherche explore les différentes voies pour pallier ces lacunes depuis l'adoption du concept de gouvernance négociée, au choix raisonné en faveur d'un outil innovant : le terme d'ajustement de conduite. Ces approches favorisent une collaboration étroite entre les parties prenantes et renforcent la conscientisation environnementale, ouvrant ainsi la voie à une régulation plus efficace de la fréquentation de plaisance dans les AMP.

Title : Nautical frequentation in Marine Protected Areas : Legal Solutions in Light of Socio-Economic Challenges

Keywords : Regulation ; Environmental law ; behavioral adjustment commitment ; governance

Abstract : The increasing nautical frequentation within marine protected areas (MPA) presents significant challenges for managers. Amidst growing anthropogenic pressures, recreational nautical activities offer economic benefits and cultural significance, yet they also pose a threat to marine ecosystems. In response, managers of MPA are seeking solutions, particularly on a legal level, to regulate both individual activities and overall visitation. This doctoral research aims to contribute to this effort by firmly anchoring its investigation within the realm of law while adopting an interdisciplinary approach to grasp the complexity of the issues at hand and provide concrete responses to managers and local stakeholders. Through the analysis of two case studies, the Iroise Marine Natural Park and the Port-Cros National Park,

it explores the legal constraints and opportunities and formulates contextually appropriate recommendations. Moreover, the analysis underscores the importance of appropriate governance to regulate recreational and nautical activities within MPA. Having identified shortcomings in both legal and non-legal instruments utilized within environmental law to manage those activities within MPA, this research delves into several strategies to mitigate these deficiencies. These strategies encompass a spectrum of approaches, from embracing negotiated governance structures to advocating for the innovative concept of behavioral adjustment. These approaches foster close collaboration among stakeholders and heighten environmental awareness, thereby facilitating effective regulation of nautical frequentation within MPA.