

## L'application en mer des directives « Habitats »

Philippe VINCENT

Le réseau « Natura 2000 » constitue le cœur de la politique européenne de protection de l'environnement. Mis en place dans le cadre de la directive « Habitats » du 21 mai 1992<sup>1</sup>, il confie aux Etats membres la création de « Zones spéciales de conservation » (les célèbres zones Natura 2000) destinées à protéger les écosystèmes les plus fragiles situés sur le territoire des Etats membres. Parallèlement, la directive « Oiseaux » prévoit la création de « Zones spéciales de conservation » destinées à protéger les sites d'intérêt majeur pour la protection des espèces d'oiseaux.

### **I. Champ d'application des directives « Habitats »**

Le champ d'application de la directive Habitats et de la directive « Oiseaux » est «le territoire européen des Etats membres» (4<sup>ème</sup> considérant). La question se pose dès lors de savoir si elles s'appliquent aux espaces maritimes sur lesquels les Etats membres exercent une compétence.

La réponse à la question est sans nul doute positive. Huit des habitats naturels repris dans les Annexes I et II à la directive Habitats sont spécifiquement maritimes. Il s'agit des bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine (11.25), des herbiers de posidonies (11.34), des estuaires (13.2), des replats boueux ou sablés exondés à marée basse (14), des lagunes (21), des grandes criques et baies peu profondes, des récifs et des colonnes marines causées par des émissions de gaz en eaux peu profondes.

Certaines des espèces reprises dans l'annexe II sont également maritimes<sup>2</sup>, de même que certaines espèces reprises dans les annexes I et II de la directive « Oiseaux »<sup>3</sup>.

Il faut noter que la plupart des efforts de mise en œuvre de la directive « Habitats » ont jusqu'à présent concerné des sites terrestres. Au 31 décembre 2013, Sur 27.308 sites protégés, seuls 2960 sont de nature maritime<sup>4</sup>.

### **II. Controverse quant à l'étendue du champ d'application maritime des directives**

---

<sup>1</sup> Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, *JOCE* 1992, L 206/7 (directive « Habitats »). Une autre directive importante dans ce domaine est la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOUE* 2010, L 20/7 (directive « Oiseaux »).

<sup>2</sup> 18 espèces sont concernées, notamment le phoque gris, le phoque moine, le dauphin...

<sup>3</sup> Les pétrels, les stukas...

<sup>4</sup> Voy. [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm). Pour la Belgique, le baromètre Natura 2000 dénombre 453 sites terrestres et... 7 sites marins. En matière de sites marins, selon ce baromètre, les pays les plus à la pointe sont la Suède (489 sites sur 4072), l'Italie (363 sites sur 2585), le Royaume-Uni (298 sites sur 924) et l'Espagne (287 sites sur 1807).

Il n'a jamais existé aucun doute quant à l'application des directives dans la mer territoriale des Etats membres. La question s'est cependant posée si celles-ci s'appliquent-elles également au-delà de cette limite.

On peut en premier lieu s'interroger sur la possibilité pour un texte communautaire de recevoir une application extraterritoriale. Dès 1976, dans son arrêt *Kramer*<sup>5</sup>, la Cour de Justice avait donné une réponse positive à cette question. Dans cette affaire, relative précisément à la compétence de la Communauté pour adopter des règlements concernant la pêche en haute mer, la Cour avait statué que « la compétence réglementaire *ratione materiae* de la communauté s'étend également - dans la mesure où une compétence analogue appartient aux Etats, en vertu du droit international public - à la pêche en haute mer ».

a) La position des Etats membres

Dans un premier temps, l'attitude des Etats membres était négative de ce point de vue ; soucieux de leur souveraineté, ils ont argué que l'application des directives se limitait à leur mer territoriale.

b) La position de la Commission

Dans ses directives de 2007 pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans l'environnement marin, la commission a déclaré que « la reconnaissance à un Etat côtier de droits exclusifs sur une zone maritime n'entraîne pas seulement des droits, mais également des obligations, telles que la conservation de ces ressources naturelles. Dès lors, la législation européenne relative à la conservation des ressources naturelles s'applique à toutes les zones maritimes où les Etats membres exercent de tels droits. Cela inclut les zones maritimes suivantes :

- Les eaux internes et la mer territoriale ;
- La Zone économique exclusive (ZEE) et/ou les autres zones sur lesquelles les Etats membres exercent des droits souverains équivalents (zones de pêche, protection environnementale) »<sup>6</sup>.

Cette mise en point n'était en fait qu'un rappel de ce que la Commission avait déjà déclaré dans sa communication du 14 juillet 1999 relative à la gestion des pêches et à la conservation de la nature dans l'environnement marin : « Les dispositions de la directive « Habitats » s'appliquent automatiquement aux habitats marins et aux espèces situées dans les eaux territoriales (maximum 12 milles). Toutefois, si un Etat membre exerce ses droits souverains sur une zone économique exclusive de 200 milles marins (par exemple, l'octroi d'une licence d'exploitation pour une plateforme de forage), il se considère par là compétent pour appliquer sa législation nationale sur cette zone, et par conséquent la commission considère dans ce cas que la directive « Habitats » s'applique également, étant donné que la législation communautaire fait partie intégrante de la législation nationale (...). La directive « Habitats » oblige les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour établir un système de protection strict de certaines espèces animales marines dans leur milieu naturel. Cela inclut en particulier l'établissement par les Etats membres d'un système pour surveiller la capture accidentelle et la mise à mort de ces espèces (comme par exemple le phoque moine, les tortues marines ou les cétacés) et des recherches ultérieures ou des mesures de conservation

---

<sup>5</sup> Aff. Jointes 3/76, 4/76 et 6/76, *Kramer*, arrêt du 14 juillet 1976, *Rec.* 1976, p. 1279.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf) (traduction de l'auteur).

nécessaires pour assurer que les prises accidentelles et les mises à mort n'ont pas un impact négatif significatif sur les espèces concernées. Certains schémas de surveillance des prises accessoires ont déjà été cofinancés par la Communauté, notamment dans le cadre du Programme de recherche sur les pêcheries (projets AIR-FAIR)<sup>7</sup>.

La position de la Commission était dès lors claire : à partir du moment où un Etat s'estime compétent pour exploiter économiquement une zone maritime sur laquelle des dispose des droits *ad hoc*, il lui incombe également d'adopter des mesures de conservation de l'environnement adéquates, notamment par le biais de la directive « Habitats ».

### c) La position de la Cour de Justice

Dès 1978, la Cour de Justice des Communautés européennes avait déjà statué que, concernant le champ d'application territorial d'un règlement relatif à la pêche, « toute extension des zones maritimes en question comporte automatiquement une extension identique du domaine d'application du règlement »<sup>8</sup>. Cela impliquait que, lorsqu'un Etat membre revendiquait une Zone économique exclusive ou une zone de pêche au-delà de la limite des 12 milles, le champ d'application des règlements relatifs à la pêche s'étendait automatiquement à cette zone.

En ce qui concerne la directive « Habitats », la Cour dégagea la même solution dans le cadre de l'affaire C-6/04<sup>9</sup>. Dans ses conclusions, l'Avocat général Kokott avait d'ailleurs déclaré que « Bien que la directive « Habitats » ne contienne aucune disposition expresse relative à son champ d'application territorial, il est conforme à ses buts de l'appliquer au-delà des eaux côtières. Aux termes de son article 2, paragraphe 1, elle a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats membres où le Traité s'applique. Cette finalité plaide en faveur d'une coïncidence entre le champ d'application territorial de la directive et celui du traité. Selon la jurisprudence susmentionnée, le champ d'application du traité n'est pas limité aux eaux territoriales. En outre, la directive protège des habitats naturels tels que les récifs et des espèces telles que les mammifères marins, que l'on trouve fréquemment, voire principalement, en-dehors des eaux territoriales (...). On ne voit d'ailleurs aucune raison de nature à justifier que les Etats membres soient déchargés des obligations que leur impose la directive « Habitats » lorsqu'ils exercent leur juridiction en-dehors de leurs eaux territoriales. Certes, la convention des Nations Unies sur le droit de la mer limite leurs compétences, mais les oblige toutefois en règle générale à protéger l'environnement maritime, et ce également dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental. La convention sur la biodiversité (convention de Rio), à laquelle la Communauté et les Etats membres ont adhéré, confirme cette obligation. Aux termes de l'article 4, sous b), de cette convention, ses dispositions s'appliquent à chacune des parties contractantes en matière de processus et d'activités qui sont réalisées sous son contrôle, que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction ou en-dehors des limites de sa juridiction nationale, indépendamment de l'endroit où ces processus ou activités produisent leurs effets. Cette disposition vise notamment les activités pratiquées dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental »<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> COM 363(1999).

<sup>8</sup> Aff. 61/77, *Commission c. Irlande*, arrêt du 16 février 1978, *Rec.* 1978, p. 417, § 50.

<sup>9</sup> Aff. C-6/04, *Commission c. Royaume-Uni*, arrêt du 20 octobre 2005, *Rec.* 2005, I-9017.

<sup>10</sup> Points 132 et 134 des conclusions.

La question de l'application de la directive « Habitats » au-delà de la mer territoriale était dès lors définitivement tranchée.

d) La position du Conseil

Dès avant cet arrêt, le Conseil avait lui-même reconnu la nécessité pour les Etats membres de continuer leur travail de mise en œuvre totale des directives « Habitats » et Oiseaux » dans leur zone économique exclusive<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Conclusions du Conseil du 25 avril 2001 sur la stratégie pour l'intégration des préoccupations environnementales et du développement durable dans la Politique commune de la pêche.