

LETTRE D'INFORMATION JURIDIQUE DE L'OUTRE-MER – LIJOM
AUTOMNE 2010 – N° 8



Forêt guyanaise © Sophie Heyd





ÉDITO

L'outre-mer dans le processus législatif et réglementaire

L'extension et l'adaptation aux DOM des servitudes de passage des piétons sur le littoral (*voir ce numéro, rubrique « Actualités juridiques »*), offrent une occasion d'aborder le thème de la place de l'outre-mer dans le processus législatif et réglementaire.

Pour les DOM en effet, le législateur a l'habitude de confier au pouvoir réglementaire la charge d'adapter les lois et règlements. Ceci permet de ne pas trop alourdir le débat parlementaire, mais illustre aussi le manque de réflexion sur l'outre-mer au stade législatif. Et pour cause, sur les 342 sénateurs, seuls 19 sont issus de l'outre-mer tandis qu'il n'en existe que 22 sur les 577 députés de l'Assemblée nationale. Assaillis de multiples tâches, écartelés entre leur circonscription et la métropole, ils ne sont matériellement pas en mesure d'analyser – et d'être spécialistes de – l'ensemble des projets et propositions de lois sous l'angle de l'outre-mer et de faire des amendements en conséquence. Ils ne peuvent pas non plus se « reposer » sur leurs homologues métropolitains tant l'outre-mer soulève des questions particulières.

Dans ce contexte, le renvoi au pouvoir réglementaire pour l'adaptation des lois et règlements apparaît être une solution commode, même s'il relègue une fois de plus l'outre-mer au rang des exceptions. Ceci est d'autant plus problématique que le mécanisme du renvoi a parfois été abusivement utilisé si bien que, par exemple, il aura fallu attendre trente quatre années et le décret du 28 octobre 2010 pour que l'adaptation des servitudes de passage des piétons sur le littoral soient étendues aux DOM. Trente quatre années de perdues pendant lesquelles la privatisation de l'accès au littoral ultramarin s'est accentuée.

Aujourd'hui, le renvoi est contraint par la jurisprudence constitutionnelle relative à l'application immédiate de la loi¹ et par la jurisprudence administrative concernant le délai raisonnable d'édiction des décrets². De fait, le législateur encadre désormais de façon presque systématique le délai d'intervention du pouvoir réglementaire pour adapter les lois à l'outre-mer. La prise en compte de l'outre-mer s'en trouve largement améliorée et c'est pourquoi l'actualité juridique à son égard est toujours plus dense comme en témoigne notre LIJOM.

Lucile Stahl
Docteur en droit
Juriste pour TeMeUm

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, considérant 24, JORF 27 juillet 1990, p. 9021.

² CE, Sect., 28 juillet 2000, Ass. France Nature Environnement.



SOMMAIRE

ÉDITO.....	2
SOMMAIRE.....	3
INFORMATIONS.....	4
Journée d'étude : La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la trame verte et la trame bleue	4
Colloque : Equité et environnement, quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?.....	4
Bibliographie : La coutume face à son destin (Nouvelle-Calédonie).....	4
ACTUALITÉS JURIDIQUES	6
Forêt guyanaise et bien public environnementaux.....	6
Publication de la liste des associations agréées de protection de l'environnement en Polynésie française.....	7
Bilan de la Stratégie nationale pour la biodiversité	8
Mayotte : Projet de loi organique et Projet de loi relatifs au Département.....	10
La partie réglementaire du Code de l'urbanisme applicable à Mayotte	10
La Réunion : saisie de trois tonnes de Fanjans par la Brigade Nature de l'Océan Indien	11
Extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral.....	11
Les effets du classement des pitons, cirques et remparts de La Réunion sur la « Liste du patrimoine mondial » de l'UNESCO	12



INFORMATIONS

Journée d'étude : La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la trame verte et la trame bleue

Cette Journée d'étude est organisée par l'Institut de Droit de l'Environnement, Université Jean Moulin, Lyon 3 et l'E.A. Droits, Libertés et Territoires, Université Lumière Lyon 2, le 18 novembre 2010 à Lyon.

[Informations](#)

Colloque : Equité et environnement, quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?

La Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE) organise son colloque national sur la justice environnementale les 2 et 3 décembre prochain à l'Université de La Rochelle.

Présentation : L'objectif de ce colloque sera donc d'envisager les relations entre équité et environnement dans une approche critique et prospective en considérant l'impact de nos comportements à l'égard des personnes et des sociétés présentes et futures. Les approches de la justice environnementale seront envisagées sous différents angles (droit pénal, droit social, droit fiscal, philosophie du droit) dans leur dimension nationale, européenne et internationale car le sujet vise à appréhender les inégalités entre les États, les groupements d'États, entre les groupes sociaux et les individus ainsi qu'entre les générations. Il s'agira d'approfondir le concept de justice environnementale pour le moment encore trop largement réduit, dans la recherche française, à l'étude des droits procéduraux.

[Programme du colloque](#)

Bibliographie : La coutume face à son destin (Nouvelle-Calédonie)

Au mois d'août 2010, Denis Lafarge a publié un nouvel ouvrage à la LGDJ : « La coutume face à son destin - Réflexions sur la coutume judiciaire en Nouvelle-Calédonie et la résilience des ordres juridiques infra-étatiques » (Collection Droit et société, 424 pages).

L'outre-mer français offre un terrain d'observation privilégié de la rencontre entre la culture occidentale française, porteuse notamment de la tradition de l'État-nation, et celle des peuples autochtones. En Nouvelle-Calédonie, peuple français et peuple kanak coexistent, et



le droit a dû intégrer cette réalité plurielle en mettant en place de nouveaux outils juridiques. Ainsi, le législateur français a-t-il défini un nouveau statut de « terres coutumières », lesquelles ne sont plus des biens mais un capital social et culturel. Autre exemple : au travers du statut personnel, le « laboratoire juridique néocalédonien » remet en question notre conception ethnocentrée du modèle familial et de l'intérêt de l'enfant.

Parce qu'il s'agit d'envisager des solutions qui rejettent toute idée de rupture, mais au contraire favorisent les passerelles d'un monde à l'autre, cet ouvrage souligne que le droit (étatique) ne peut rester prétendument « neutre » c'est-à-dire sourd à la dimension culturelle, particulièrement lorsqu'il est confronté à des systèmes juridiques coutumiers.



ACTUALITÉS JURIDIQUES

Forêt guyanaise et bien public environnementaux

Question écrite n° 13071 de M. Jean-Etienne Antoinette (Guyane - SOC) (JO Sénat du 22 avril 2010, p. 984)

M. Jean-Etienne Antoinette attire l'attention de M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat sur ce qu'il considère comme un bien public environnemental, à savoir les 8 millions d'hectares de forêt amazonienne de la Guyane, et sur l'absence, à ce jour, d'une réelle politique structurée, coordonnée et planifiée de valorisation de cette ressource naturelle au profit du développement endogène de la Guyane.

Il souhaite avoir un éclairage sur l'état d'avancement des mesures annoncées dans l'article 48 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, notamment concernant les indicateurs permettant la valorisation dans la comptabilité publique nationale des biens publics environnementaux, d'ici à 2010.

Dans le même esprit, il souhaite connaître l'état d'avancement des travaux concernant l'évaluation et la valorisation financière possible des puits de carbone séquestrés par les massifs forestiers, annoncées à l'article 29 bis du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, et les modalités de « paiement des services environnementaux » envisagées par le Gouvernement.

Réponse du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (JO Sénat du 28 octobre 2010, p. 2822)

Le service statistique du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM) a entrepris, avec l'appui de l'Insee, une réflexion sur le coût des dommages environnementaux. Des premières applications chiffrées ont été effectuées sur le coût de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, un indicateur physique mesurant l'empreinte carbone de la demande finale française a été développé. D'autres travaux en cours ont pour objectif de mesurer le coût de l'épuisement des ressources naturelles, absent actuellement des comptes nationaux. Les premiers résultats de cet ensemble de travaux sont publiés dans la revue du Commissariat général au développement durable de janvier 2010. Ces travaux s'articulent avec ceux engagés au niveau international et qui concrétisent aussi les recommandations formulées par la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi mise en place à la demande du Président de la République et portant sur la mesure de la performance économique et du progrès social. Au niveau européen, un « sponsorship group on measuring progress » vient d'être mis en place à l'initiative de l'Insee et d'Eurostat. Au niveau international, le secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement



économiques (OCDE) et Jean-Paul Fitoussi ont convenu de créer une commission indépendante adossée à l'OCDE dans le but de poursuivre les travaux de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi et de proposer une refonte des indicateurs de performance économique et de progrès social. S'agissant de l'état d'avancement de l'évaluation économique des puits de carbone séquestrés par les forêts, le rapport du centre d'analyse stratégique n° 18 propose une première estimation des services rendus par les écosystèmes forestiers, qui inclut le service de stockage de carbone, dans le cas des forêts tempérées uniquement. Le MEEDDM travaille actuellement sur les suites de ce rapport et l'application de ses recommandations, en particulier sur la question de l'adaptation locale de cette valeur économique (spatialisation), ainsi que sur les possibilités d'intégrer les valeurs économiques totales aux évaluations socio-économiques des projets d'infrastructures. À ce stade, les travaux concernent la métropole, cependant, une étape ultérieure de ces efforts pourra porter sur l'outre-mer. Sur ce sujet ainsi que sur les modalités de paiements pour services environnementaux (PSE), un rapport sera bien remis au Parlement, dans un délai d'un an suivant la promulgation de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement. Par ailleurs, la valorisation des services rendus par les forêts guyanaises ne se limite pas au captage et au stockage du carbone. En effet, la biodiversité des écosystèmes forestiers représente un fort potentiel en termes de produits cosmétiques ou pharmaceutiques, par exemple. C'est dans cette optique que la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux introduit une disposition sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages issus de leur utilisation (APA) au sein du parc amazonien de Guyane. Il s'agit de mettre en place un régime d'autorisation concernant l'accès aux ressources génétiques des espèces prélevées au cœur du parc : le conseil régional rend un avis conforme en tant qu'autorité compétente, après consultation de l'établissement public du parc amazonien, composé, entre autres, des représentants des communautés d'habitants du parc. Une charte sera établie d'ici à 2012 pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'APA sur le territoire du parc. Les pratiques d'APA en Guyane, au regard de ce dispositif, font actuellement l'objet d'une étude commandée par le MEEDDM et menée par la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) dont l'objectif est d'évaluer la pertinence et la faisabilité de dispositifs d'APA en outre-mer.

Publication de la liste des associations agréées de protection de l'environnement en Polynésie française

Source : [Arrêté n° HC 1384 DRCL du 27 septembre 2010](#) portant liste des associations agréées de protection de l'environnement en Polynésie française au titre de l'article L. 621-1 du code de l'environnement, JOPF 14 octobre 2010, p. 5386.

Les associations de protection de l'environnement jouent un rôle précieux dans ce domaine : sensibilisation, concertation, contentieux, etc. En France, on les trouve à l'origine d'arrêts célèbres qui ont permis de faire progresser la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. Parmi ces associations, certaines se sont vu reconnaître des droits spéciaux de participation à la politique environnementale. Il s'agit des associations



bénéficiant d'un agrément. En Polynésie française, cet agrément peut-être sollicité depuis 2002 et profite, à ce jour, à quatre associations dont la liste a été publiée le 1^{er} septembre 2010 au 31 août 2011 au titre de l'article L. 621-1 du code de l'environnement dans le cadre de la Polynésie française :

- association Te Rauatiati A Tau A Hiti Noa Tu, union polynésienne pour la sauvegarde de la nature ;
- association Société d'ornithologie de Polynésie, Manu ;
- Association Te Ora Hau - Vivre en Paix - Lutte contre les nuisances sonores ;
- association Te Mana O Te Moana.

Les effets de l'agrément : faciliter l'accès des associations au prétoire.

Devant le juge administratif, l'intérêt à agir des associations agréées est apprécié plus soupagement que pour une association non agréée puisque « toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 621-1 justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément. » (C. env., article L. 621-2).

Devant le juge pénal, les associations agréées « peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions relatives à la protection de la nature et de l'environnement... » (C. env., article L. 621-3). La constitution de partie civile devant le juge pénal consiste à demander réparation d'un préjudice résultant d'une infraction et a pour avantage de déclencher simultanément l'action publique.

Enfin, le Code de l'environnement prévoit, que les associations agréées peuvent exercer une action en représentation conjointe environnementale (C. env., article L. 621-4). Cette action permet de soumettre au juge plusieurs litiges concernant des personnes physiques ayant subi des préjudices individuels trouvant leur cause « par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune ». Cette action se distingue de la « class action » du droit américain puisque les personnes physiques doivent ici être identifiées et avoir subi des préjudices individuels. Dans le cas de la « class action », les conditions de recevabilité sont beaucoup plus souples.

Bilan de la Stratégie nationale pour la biodiversité

Le Conseil général de l'alimentation et le Conseil général de l'agriculture, de l'environnement et des espaces ruraux et du développement durable ont été missionnés par le Gouvernement pour faire un bilan de la Stratégie nationale pour la biodiversité élaborée en 2004 et envisager d'éventuelles évolutions.

Les principales conclusions du rapport de juin 2010, intitulé « [La Stratégie nationale pour la biodiversité, bilan et perspectives](#) » indiquent que la Stratégie n'est pas devenue le document de référence qu'elle aurait pu être. L'intégration de la biodiversité dans les politiques



sectorielles n'est que partiellement atteinte. Une forte disparité subsiste entre un objectif difficile à mesurer et des moyens insuffisants.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'outre-mer, le rapport souligne que seules les collectivités ultramarines ont décliné la Stratégie nationale au niveau local, chaque collectivité ayant adopté un plan d'action territorial. A ce titre, l'outre-mer est exemplaire.

Le rapport constate par ailleurs que malgré l'existence de dispositions propres à l'outre-mer dans le Grenelle 1, le premier comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) réuni en novembre 2009 valide 137 mesures dont deux relatives à la biodiversité, sans référence explicite à la loi Grenelle 1³. Il en déduit notamment que « la place de la stratégie pour la biodiversité n'est pas bien définie », faute de hiérarchisation entre les diverses politiques de protection de l'environnement.

Pour expliquer par ailleurs l'inachèvement de la mise en œuvre des plans d'action outre-mer et international, le rapport relève l'absence de relations entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'outre-mer « malgré l'intrication des aspects nationaux et internationaux liés à la valorisation de la biodiversité ultra-marine ». Ainsi, la Guyane est fournisseur de ressources génétiques ; elle est partie prenante pour le biome amazonien mais il n'y a pas d'action concertée entre les deux ministères susvisés. De même, le rapport dénonce que les forêts de l'outre-mer aient été soustraites du pilotage du ministère des affaires étrangères et semblent oubliées.

Dans la perspective de la révision de la Stratégie, prévue pour 2011, le rapport propose la mise en place d'une nouvelle gouvernance impliquant fortement les parties prenantes et formule des axes prioritaires : la connaissance, la cohérence des politiques publiques, la valorisation économique et la culture commune.

Pour ce qui concerne en particulier l'outre-mer ces orientations se déclinent en plusieurs actions.

Le rapport constatant la faiblesse des structures locales pouvant faire de l'ingénierie de projet, encourage en premier lieu l'appui de l'Agence française du développement pour aider les collectivités d'outre-mer à monter des projets.

Le rapport soutient par ailleurs la création d'IFREBIOM, l'Initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité outre-mer (sur le même concept que l'IFRECOR qui ne s'occupe que du littoral) qui constituera une structure de concertation pour définir les stratégies et les actions avec un comité de pilotage national et des comités de pilotage locaux (un par territoire) animés par le sous-préfet.

Enfin, le rapport encourage la signature d'un accord cadre avec l'UICN (milieu outre-mer et insulaire) avec pour objet d'analyser la mise en place d'une Stratégie nationale pour la biodiversité dans les divers pays de l'aire géographique des divers territoires français.

³ Fiche II.11 : Valoriser la biodiversité ultramarine (les plantes à parfum, aromatiques et médicinales) ; fiche III-4 :

Lancer une Initiative Française pour la Conservation et la Gestion de la Biodiversité Ultramarine (IFREBIOM).



Mayotte : Projet de loi organique et Projet de loi relatifs au Département

Sources : [Projet de loi organique relatif au Département de Mayotte](#), Doc. Sénat, 2009-2010, n° 687 ; [Projet de loi relatif au Département de Mayotte](#), Doc. Sénat, 2009-2010, n° 688.

Lors de la consultation du 29 mars 2009, les électeurs mahorais se sont exprimés à 95 % en faveur de la création d'un Département de Mayotte régi par l'article 73 de la Constitution. Il faut désormais organiser la départementalisation avant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011, date à laquelle la collectivité deviendra officiellement un département (voir Code général des collectivités territoriales, article L.O. 3446-1).

Tel est donc l'objet du projet de loi organique et du projet de loi relatifs au Département de Mayotte actuellement débattus au Parlement. Ces projets définissent l'organisation et le fonctionnement institutionnel de la nouvelle collectivité.

Pour ce qui concerne plus particulièrement l'environnement, le projet de loi vise à étendre à Mayotte l'application :

- des dispositions relatives à la servitude de passage des piétons le long du littoral ;
- des dispositions de droit commun en matière de plans d'élimination des déchets sous réserve d'une adaptation : à Mayotte, les projets de plan ne feront pas l'objet d'une enquête publique mais seront mis à la disposition du public.
- du dispositif du schéma d'aménagement régional, déjà en vigueur dans les régions d'outre-mer. Dans l'attente de sa transformation en schéma d'aménagement régional, l'actuel plan d'aménagement et de développement durable fondé sur l'article L.O. 6161-42 du code général des collectivités territoriales en tiendra lieu.

La partie réglementaire du Code de l'urbanisme applicable à Mayotte

Source : [JORF 8 octobre 2010, p. 18204](#).

Alors que la partie législative du Code de l'urbanisme était applicable à Mayotte depuis 2005 (ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'application du droit de l'urbanisme à Mayotte), il aura fallu attendre le décret n° 2010-1178 du 6 octobre 2010 pour étendre à Mayotte la partie réglementaire du Code de l'urbanisme, avec des adaptations. Le décret étend en particulier les règles générales d'aménagement et d'urbanisme ainsi que celles relatives à la préemption et aux réserves foncières, à l'aménagement foncier, aux constructions et au contentieux de l'urbanisme.

En revanche, il ne comporte pas de dispositions pour l'implantation des services, établissements et entreprises à Mayotte.

Le décret prévoit par ailleurs que le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte devra faire l'objet d'une évaluation environnementale.



La Réunion : saisie de trois tonnes de Fanjans par la Brigade Nature de l'Océan Indien

Source : *Clicanoo.re*, 14 septembre 2010

Le prélèvement en forêt de fougères arborescentes n'est plus autorisé de nos jours. De ce fait, ces espèces font l'objet d'un trafic lucratif, mais risqué.

C'est une saisie exceptionnelle qu'ont réalisé les agents de la Brigade de la nature océan Indien (BNOI). Plus de trois tonnes de fanjans ont été récupérées chez un braconnier surpris en train de couper des fougères arborescentes, le 1er septembre dernier, dans la forêt primaire de Bébour-Bélouve. Un secteur qui - faut-il le rappeler - est situé au cœur du parc national. Le braconnier était surveillé depuis un moment par les agents de la BNOI qui étaient informés qu'il venait régulièrement couper des fougères. « A bord du véhicule de cette personne se trouvait du matériel servant à la coupe et au façonnage des fougères : haches, sabre à canne, scie à bois », indique-t-on à la BNOI. Les agents ont également retrouvé de nombreux copeaux de fanjans dans l'habitacle de la voiture, confirmant les actes de braconnages répétés. Suite à cette interpellation, la brigade de la nature, les gendarmes de la Plaine-des-Palmistes, des agents de l'ONF et du parc national ont saisi au domicile du braconnier de nombreux pots de fanjans, des plaques destinés à servir de support aux orchidées ou autres plantes d'ornement. Au total, plus de 3 tonnes de produits dérivés des fougères arborescentes. Pour une valeur commerciale estimée à près de 4 500 euros. L'ensemble de ces produits et matériels ayant servi à la coupe a été saisi. Devant le tribunal correctionnel, le coupeur de fougères encourt une peine de deux ans de prison, 6 000 euros d'amende, la confiscation de son véhicule. « Les trois espèces de fougères arborescentes présentes sur l'île (*Cyathea excelsia*, *Cyathea glauca*, *Cyathea borbonica*) sont indigènes de la zone des Mascareignes, souligne la BNOI. Elles sont interdites à la coupe, à l'enlèvement, au transport et à la commercialisation depuis près de quinze ans. Mais cette espèce, emblème du parc national de la Réunion, fait toujours l'objet de convoitise malgré l'interdiction qui s'applique »

Extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral

Par *Lucile Stabl*

Depuis 1976⁴, le droit prévoit une servitude de passage sur les propriétés privées situées le long du littoral. Elle permet, dans une perspective de démocratisation de l'accès au littoral, de faciliter la circulation des piétons sur la côte en luttant contre la privatisation de cet espace. Applicable en métropole, l'extension de la servitude aux départements d'outre-mer (DOM) était cependant subordonnée à la parution d'un décret portant adaptation⁵. Il aura fallu attendre le [décret du 28 octobre 2010](#)⁶.

Quelques adaptations ont été envisagées compte tenu des spécificités des DOM.

⁴ Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *JORF* 1^{er} janvier 1977, p. 4. Voir désormais C. urb., article L. 160-6.

⁵ C. urb., article L. 150-1.

⁶ Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral, *JORF* 30 octobre 2010, p. 19530.



Ainsi, le décret ne prévoit pas de placer la limite à partir de laquelle est mesurée l'assiette de la servitude à la limite de la zone des cinquante pas géométriques, cette limite étant trop éloignée de la mer. Il est apparu préférable de placer la limite de principe sur la limite haute du rivage de la mer.

Par ailleurs, compte tenu de la forte urbanisation du littoral à proximité immédiate du bord de mer, le décret prévoit que dans les départements d'outre-mer, et sauf lorsque l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude ne peut grever les terrains situés à moins de dix mètres – contre quinze mètres en métropole – des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} août 2010, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs à cette même date. Cette « distance de tranquillité » n'est applicable aux propriétés privées enclavées dans la zone dite des cinquante pas géométriques que si la propriété sur ces terrains a été régularisée avant le 1^{er} août 2010 (cession par l'État) ou a fait l'objet d'une demande en ce sens. Après cette date, le « propriétaire » ne pourra exiger le respect de la « distance de tranquillité ».

Enfin, des dispositions procédurales ont été prises pour justifier le bien-fondé d'une modification du tracé de la servitude dans certains cas afin de préserver les droits des particuliers.

Par ailleurs, les dispositions relatives à la servitude transversale de passage ont été étendues sans adaptation aux DOM. Elle permet de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci en l'absence de voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage et complète utilement la servitude longitudinale.

Il reste à espérer, que la mise en œuvre concrète des servitudes ne tardera pas trop.

Les effets du classement des pitons, cirques et remparts de La Réunion sur la « Liste du patrimoine mondial » de l'UNESCO

par Lucile Stabl

Les pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion ont été inscrits sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO le 1^{er} août 2010 par le Comité de l'Unesco réuni à Brasilia. C'est le 35^{ème} site français à obtenir une telle reconnaissance et le 2^{ème} de l'outre-mer français à côté des lagons de la Nouvelle-Calédonie inscrits depuis juillet 2008. A ce titre, La Réunion participe du succès de la Convention de 1972 qui permet d'identifier des biens d'une « valeur universelle exceptionnelle » comme appartenant au « patrimoine mondial de l'humanité ». Le prestige du label international délivré par l'UNESCO s'est construit autour d'exigences fortes relatives à l'identification des sites et à leur régime juridique. Une fois identifié, le site n'est pas laissé pour compte. Les gestionnaires doivent respecter certaines obligations de protection et de gestion.



L'inscription d'un site sur la Liste du patrimoine mondial n'implique pas l'application d'une réglementation spécifique. Quelques obligations générales découlent de la Convention de l'UNESCO (I), mais ce sont surtout les obligations résultant du droit national – en l'occurrence le droit français – qui permettent la protection et la gestion d'un site (II). En outre, certains dispositifs permettent le contrôle du respect des obligations (III).

I – Les obligations générales issues de la Convention de l'UNESCO

Une fois inscrit sur la « Liste du patrimoine mondial », le site concerné aura une « valeur universelle exceptionnelle » qu'il conviendra de préserver. Les articles 5 et 6 de la Convention énumèrent les obligations générales résultant de l'inscription.

Ainsi, l'État partie devra « prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine » (article 5,d). Sur ce fondement, les États adopteront donc des mesures nationales de protection du site inscrit dont le détail doit d'ailleurs figurer dans le dossier de demande d'inscription du site. « Il faut donc que le site fasse partie d'un système juridique d'espace protégé en droit national qui satisfasse aux objectifs de la Convention »⁷.

D'autres obligations résultent de la décision du Comité du patrimoine mondial inscrivant un bien sur la « Liste », car elle est accompagnée de diverses prescriptions regroupées dans la Déclaration de valeur universelle exceptionnelle. Celle-ci sert de base pour la protection et la gestion du bien. Pour ce qui concerne le classement des pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion, la décision 34 COM 8B.4 adoptée à Brasilia lors de la 34^{ème} session du Comité du patrimoine mondial (25 juillet - 3 août 2010), prévoit ainsi que la protection et la gestion du bien seront assurées par :

- une application efficace et adaptative du plan de gestion du bien ;
- le maintien à long terme de ressources financières et humaines suffisantes ;
- des consultations efficaces et utiles avec tous les acteurs concernés, y compris les communautés qui vivent dans les zones tampons et les zones environnantes, sont indispensables ;
- l'application d'une stratégie complète pour contrôler et éradiquer les espèces exotiques envahissantes à long terme, de manière ininterrompue et avec un financement continu important.
- la gestion des activités économiques anthropiques telles que l'agriculture, la sylviculture la production d'énergie et le tourisme à l'intérieur du bien et dans sa zone tampon de manière à ne pas nuire à l'intégrité du bien ;
- l'élaboration et l'application efficace d'une stratégie de développement touristique donnant la priorité à la protection des valeurs du bien, sans négliger les objectifs économiques.

II – Les obligations résultant du droit français

⁷ M. PRIEUR, Les conséquences juridiques de l'inscription d'un site sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, *RJE*, n° spécial 2007, p. 104.



Le dossier de demande d'inscription d'un bien sur la « Liste du patrimoine mondial » comporte diverses données géographiques, scientifiques ou historiques relatives au site. Il comprend également une partie – la section 5 – d'ordre juridique retraçant la liste et le fonctionnement des mesures législatives, réglementaires, contractuelles, de planification, institutionnelles et/ou traditionnelles qui vont s'appliquer à la protection du bien.

Pour ce qui concerne le site des pitons, cirques et remparts de La Réunion, divers instruments concourent à la protection du bien.

En premier lieu, le bien couvrant l'intégralité du cœur du Parc national de La Réunion, il est d'ores et déjà soumis au régime général des parcs nationaux⁸ et au décret de création du Parc⁹.

En second lieu, le plan de gestion du site, imposé par le paragraphe 108 des « Orientations » sera constitué par la Charte du Parc. Celle-ci « définit un projet de territoire traduisant la solidarité écologique entre le cœur du parc et ses espaces environnants »¹⁰. Pour le Parc national de La Réunion, elle n'a pas encore été finalisée, mais est en cours de préparation. Elle devrait être adoptée par décret courant 2011 pour une durée de 10 ans. Le paragraphe 115 des « Orientations » reconnaît qu'il est acceptable qu'un bien soit inscrit sans plan de gestion à condition que l'État partie soit en mesure d'indiquer « quand sera mis en place un tel plan ou système de gestion » et « comment il propose de mobiliser les ressources nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre » de ce plan. Dans le cas de la Réunion divers éléments ont emporté la conviction du Comité du patrimoine naturel pour accepter d'inscrire le site sans plan de gestion :

- le contenu de la Charte est définie par les lois et règlements du droit national de façon suffisamment claire pour qu'elle puisse constituer un plan de gestion d'un bien du patrimoine mondial de l'humanité ;
- le processus d'adoption de la charte est déjà largement entamé et mobilise l'essentiel de l'attention du Parc national de La Réunion ;
- un calendrier clair est fixé pour son adoption.

Dans l'attente de l'adoption de la Charte, d'autres instruments permettent de garantir la gestion et la protection des pitons, cirques et remparts de La Réunion :

- le schéma d'aménagement régional ;
- les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) ;
- le plan d'aménagement des forêts.

Ces documents contiennent des dispositions pour la conservation et la gestion des espaces naturels au sein du parc national et des mécanismes de coordination ont été instaurés entre eux. En conséquence, ils pourront, au sens du paragraphe 115 des « Orientations » « orienter la gestion du site jusqu'à ce que le plan de gestion soit finalisé ». Ces instruments

⁸ Code de l'environnement, articles L. 331-1 et suivants et R. 331-1 et suivants.

⁹ Décret n° 2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de la Réunion, *JORF* 6 mars 2007, p. 4265.

¹⁰ Code de l'environnement, article L. 331-3.



continueront à s'appliquer au bien une fois la Charte du Parc adoptée d'autant qu'ils sont imbriqués les uns dans les autres. Ainsi, la Charte doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional¹¹ et les documents d'urbanisme susvisés doivent, quant à eux être rendus compatibles à la fois avec les objectifs de protection et les orientations de la Charte du parc national¹² et avec le schéma d'aménagement régional¹³.

III – Le contrôle du respect des obligations

- Le suivi-réactif du Comité

Les « Orientations » instaurent des mécanismes de contrôle et de suivi de l'état de conservation des biens inscrits. En effet, la menace pesant sur un bien inscrit doit être portée à la connaissance de l'UNESCO pour, le cas échéant, envisager une réaction. L'État lui-même peut avertir l'UNESCO, mais également les organisations consultatives, le public ou une ONG. Dans ces derniers cas, le Secrétariat de la Convention vérifie, « dans la mesure du possible, la source et le contenu des informations, en consultation avec l'État partie concerné auquel il demandera les commentaires »¹⁴. Il s'agit donc d'un véritable contrôle « collectif et sociétal »¹⁵.

Au vu des éléments recueillis, le Comité du patrimoine mondial pourra prendre diverses décisions en fonction de l'état de détérioration du site :

- si le Comité considère que le bien peut encore être restauré, il peut demander à l'État partie de prendre les mesures nécessaires à cette restauration dans un laps de temps raisonnable ;
- si les exigences et les critères décrits aux paragraphes 177- 182 des « Orientations » sont remplis, le Comité peut décider d'inscrire le bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril (34 sites en 2010) ;
- si le bien est irréversiblement détérioré, les caractéristiques ayant déterminé son inscription sur la Liste ayant disparu, le Comité peut décider de retirer le bien de la Liste après information de l'État concerné et transmission de ses éventuels commentaires.

Bien qu'il ne soit pas formellement prévu par la Convention, le retrait de biens de la Liste du patrimoine mondial constitue, de fait, une sanction. Pour retirer un bien, le Comité « applique le principe du parallélisme des formes en droit administratif : un bien étant inscrit sur la Liste à la majorité des deux tiers des membres présents et votants du Comité du patrimoine mondial, c'est à cette même majorité qu'il pourra être retiré de la Liste »¹⁶. Dans les faits, aucune procédure de retrait n'a encore été menée à son terme, la notification de la menace de retrait par le Secrétariat ayant souvent été suffisamment efficace.

- Le contrôle par le juge interne

¹¹ Code de l'environnement, article L. 331-15, II.

¹² Code de l'environnement, article L. 331-3, III.

¹³ Code général des collectivités territoriales, article L. 4433-8, *in fine*.

¹⁴ [Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial](#), paragraphe 174.

¹⁵ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 105.

¹⁶ *Idem*, p. 107.



Le contrôle du respect des conventions internationales – et *a fortiori* de la Convention de l'UNESCO – par le juge français pose problème. En effet, bien que l'article 55 de la Constitution prévoit que les traités ont une autorité supérieure à celle des lois, le juge conditionne l'application des conventions internationales à leur effet direct. Autrement dit, les conventions ne sont invocables par un requérant que dans la mesure où elles produisent un effet direct, ce qui n'est pas le cas quand :

- les conventions contiennent des dispositions trop vagues et ne présentent donc pas de caractère normatif
- les dispositions d'une convention sont trop générales pour être applicables immédiatement et nécessitent des mesures nationales d'application.
- les conventions ne créent des obligations qu'entre les États parties, mais pas directement à l'endroit des particuliers, « ce qui est le cas d'un grand nombre de conventions internationales sur l'environnement »¹⁷.

Pour ce qui concerne en particulier la Convention de l'UNESCO, le juge ne s'est jamais prononcé sur son effet direct ou non, mais il faut supposer, avec Michel Prieur et compte tenu des termes de la Convention, qu'il considérerait qu'elle n'a pas d'effet direct¹⁸. En effet, les dispositions de la Convention commencent par « les États parties » ou « chacun des États parties ».

Il reste que bien entendu, la Convention de l'UNESCO s'impose à l'État qui peut voir sa responsabilité internationale engagée en cas de non respect.

Conclusion

La Convention de l'UNESCO, malgré ses 39 ans, est toujours vivante. L'outre-mer français participe largement à cette vivacité avec l'inscription en 2010 des pitons, cirques et remparts de La Réunion, mais également des lagons de Nouvelle-Calédonie en 2008 sur la Liste. A noter également le projet d'inscription sur la Liste de l'archipel des Marquises.

Au-delà de cette vivacité, il faut reconnaître à la Convention une force réelle qui dépasse ses seules implications juridiques. La communauté internationale et les citoyens s'en sont en effet emparé pour en faire un outil efficace et prestigieux de protection des sites naturels ou culturels inscrits.

Pour aller plus loin : <http://mbc.unesco.org/fr/35>

¹⁷ M. PRIEUR, *op. cit.*, p. 110.

¹⁸ Idem.



Cirque de Mafate, La Réunion © Sophie Heyd

Rédaction : Lucile Stahl (TEMEUM) (lucilestahl@laposte.net)

Avec la participation de : Sophie Heyd (ATEN-TEMEUM) et Laure Vincent (ATEN-TEMEUM)

Pour envoyer vos remarques, contributions ou photos, vous pouvez contacter Lucile Stahl (lucilestahl@laposte.net) ou Sophie Heyd (sophie.heyd@espaces-naturels.fr).

