

un point sur...

environnement et aquaculture

Tome II

Aspects juridiques
et réglementaires

Jean Petit, coord.

Tome II

Aspects juridiques et réglementaires

J. Petit, coord.

G. Blanc

E. Cadeau

N. Conan

A. Diverrès

S. Fourmond

A. Gaonac'h

P. Grua

A. Guivarc'h

J.-C. Hélin

Y. Heuzé

M. Le Dard

R. Le Moal (†)

P. Le Pape

M.-C. Miner

L. Prieur

V. Romain Prot

M. Vasquez

B. Viale

un point sur...

**environnement
et
aquaculture**

environnement et aquaculture

Tome II
Aspects juridiques
et réglementaires

Jean Petit, coord.

un point sur...

Phytoprofitaires, protection des plantes, biopesticides

P. BYE, C. DESCOINS, A. DESHAYES, coord.

1991, 178 p.

Le magnésium en agriculture

C. HUGUET, M. COPPENET, coord.

1992, 276 p.

Agricultures et société

C. COURBET, M. BERLAN-DARQUES, Y. DEMARNE, éd.

1993, 326 p.

Élaboration du rendement des principales cultures annuelles

L. COMBE, D. PICARD, coord.

1994, 192 p.

Comportement et bien-être animal

M. PICARD, R.H. PORTER, J.P. SIGNORET, coord.

1994, 228 p.

Trente ans de lysimétrie en France (1960-1990)

J.C. MULLER, coord.

1996, 392 p.

Teneurs en éléments traces métalliques dans les sols (France)

D. BAIZE

1997, 412 p.

Oiseaux à risques en ville et en campagne

Vers une gestion intégrée des populations ?

P. CLERGEAU, coord.

1997, 376 p.

L'information scientifique et technique

Nouveaux enjeux documentaires et éditoriaux

P. VOLLAND-NAIL, coord.

1997, 282 p.

Aliments et industries alimentaires : les priorités de la recherche publique

P. FEILLET, coord.

1998, 228 p.

L'homme et l'animal : un débat de société

Arouna P. OUDRAOGO, P. LE NEINDRE, coord.

1999, 218 p.

© INRA, Paris 2000

ISSN : 1250-5218

ISBN : 2-7380-0871-2

ISBN tome 2 : 2-7380-0873-9

Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction partielle ou totale du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

Préambule

Jamais la défense de l'environnement n'a autant passionné le citoyen français. Pour preuve le nombre croissant d'associations, de mouvements spontanés, de pétitions qui défendent non seulement les intérêts locaux ou particuliers à l'occasion de nuisances, voire de simples craintes (fondées ou non) de les voir apparaître, mais aussi à l'occasion de problèmes plus vastes touchant aux intérêts généraux, ou au devenir de notre planète Terre.

Le souci du législateur est de garantir aux citoyens la défense de leurs intérêts, l'Administration étant là pour s'assurer que les décisions du législateur sont appliquées et qu'aucune dérive ne vient fausser l'esprit de la loi.

L'équipe qui a réalisé cet ouvrage n'avait pas la prétention de résoudre tous les problèmes inhérents aux piscicultures, qu'elles soient d'eau douce ou d'eau de mer. Simplement et courageusement, elle a tenté d'attirer l'attention de tous les partenaires concernés : Administration, élus, associations, professionnels et chercheurs sur les contradictions et les difficultés liées à l'exploitation de cette ressource.

Cet ouvrage sera un outil de travail pour les pisciculteurs eux-mêmes, une source de renseignements pour l'administration et les associations, un cadre pragmatique de réflexion pour l'ensemble des partenaires.

Pour le ministère de l'Environnement, préoccupé par la dégradation de la qualité des eaux tant souterraines que superficielles, l'activité piscicole est une source d'inquiétude. Son souci est de pérenniser une activité qui peut encore se développer ; pour cela il convient tout d'abord d'assurer aux professionnels un statut juridique et réglementaire solide, basé sur l'établissement de règles claires ; il convient ensuite de s'assurer que les intérêts énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976 sont bien défendus. L'activité de pisciculture devra pour cela suivre un certain nombre de prescriptions techniques propres à garantir une utilisation et une protection de l'eau conformes à l'intérêt général.

Mais ce qui reste primordial en matière de pisciculture, c'est le lien étroit qui la rattache à la ressource en eau : sans eau, point de pisciculture. Cette ressource devra avoir en sortie d'installation des qualités proches de celles qu'elle avait en y entrant. La ressource en eau doit toujours convenir aux usages auxquels elle était destinée avant d'être utilisée pour l'élevage du poisson.

Par ailleurs, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau nous rappelle que « l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation » et les intérêts légitimes des différents usagers de l'eau doivent être préservés. Si parfois ces intérêts paraissent s'opposer, c'est au législateur de déterminer les justes conditions de l'utilisation de l'eau.

C'est pour cette raison qu'il est important de se soucier de toutes les activités en relation avec la rivière, l'étang ou la mer, que ces activités soient ludiques, économiques ou agricoles ; bien sûr nous n'oublierons pas une utilisation importante de l'eau, la consommation domestique et industrielle.

La gestion de la ressource en eau ne peut se raisonner uniquement à l'échelon individuel : il est donc nécessaire de considérer les différentes solutions à retenir en fonction d'un examen large des problèmes. Ce sera le rôle de la collectivité de réfléchir aux solutions communes à définir, au niveau des bassins versants, par exemple. Cette préoccupation rentre dans le cadre des missions confiées à l'administration et aux partenaires départementaux qui sont chargés d'élaborer les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Pour toutes ces raisons, le ministère de l'Environnement reste attentif aux travaux de toutes les équipes qui vont dans le sens d'une bonne gestion de cette ressource.

L'ensemble de cet ouvrage démontre que le problème n'est pas simple ; les membres du groupe de réflexion « Environnement et Aquaculture » ont réalisé un travail considérable dont l'utilité n'échappera à personne. Qu'ils soient vivement remerciés et félicités pour l'œuvre accomplie.

Bernard MAZAN
Direction de la pollution et des risques
du ministère de l'Environnement

Sommaire

Environnement et Aquaculture

Tome II
Aspects juridiques
et réglementaires

Introduction

■ Quelle place pour l'aquaculture marine dans un espace convoité : le littoral ? <i>Loïc Prieur</i>	11
Une nécessité : identifier les contraintes pour anticiper les conflits	11
Gérer les contraintes pour prévenir les conflits d'usage	17
■ L'eau douce réglementée : quels droits et quelles conséquences pour les piscicultures ? <i>Sylvain Fourmond</i>	19
■ Références bibliographiques	22

Note de l'éditeur

1 La localisation de l'activité piscicole

■ Les piscicultures marines et l'aménagement du littoral	25
Réservation des sites à vocation aquacole <i>Loïc Prieur</i>	25
Le coût de l'accès au foncier aquacole <i>Paul Grua</i>	56
■ Pisciculture et gestion des bassins versants <i>Michel Le Dard</i>	72
Perspectives	72
Examen du SDAGE Loire-Bretagne : principales implications pour l'aquaculture continentale	73
■ Références bibliographiques	77

2 La prévention et le contrôle de l'impact sur l'environnement

■ Les piscicultures et la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement <i>Marie-Christine Miner</i>	81
La création de l'installation	83
Les prescriptions : charte de fonctionnement de l'installation	92
■ Étude d'impact et aquaculture <i>Jean-Claude Hélin</i>	93
Spécificité du problème en aquaculture d'eau douce	94
Les exigences formulées par le juge administratif	94
Étude d'impact et processus de décision	98
Le contenu de l'autorisation : des prescriptions spécifiques aux piscicultures marines	101
■ Références bibliographiques	105

3 Les mécanismes particuliers aux piscicultures continentales

■ Les piscicultures et les réglementations sur la prise d'eau	107
Patrimonialité des autorisations <i>Sylvain Fourmond</i>	107
La répartition de l'eau : l'article L 232-5 du Code rural, et ses implications pour les piscicultures <i>Arnaud Gaonac'h et Roger Le Moal</i>	119
■ L'instruction des dossiers d'autorisation en pisciculture d'eau douce <i>Yves Heuzé</i>	156
Introduction	156
Méthode d'évaluation du potentiel d'un site en vue d'obtenir un arrêté d'autorisation	157
Les contrôles de l'administration	166
■ Références bibliographiques	167

4 Le suivi sanitaire des produits aquacoles et la problématique du médicament vétérinaire en aquaculture

■ La Communauté européenne et la réglementation sanitaire aquacole : entre libre circulation et protection de la santé <i>Nathalie Conan</i>	171
Introduction	171
La stratégie communautaire en matière aquacole	173
L'application des directives sanitaires aquacoles en France	185
Conclusion	198

■ Le statut juridique du médicament vétérinaire

<i>Guillaume Blanc, Béatrice Viale</i>	199
Introduction	199
Le médicament vétérinaire	200
Les fondements juridiques de l'évaluation du médicament vétérinaire	201
Les exigences en matière de sécurité alimentaire et de préservation de l'environnement ..	203
Détention et délivrance des médicaments vétérinaires	205
Mesures de contrôle et sanctions	206
Conclusion	208

■ L'application du droit des médicaments vétérinaires au secteur aquacole : une « logique sécuritaire »

à l'épreuve d'un « micro-marché » <i>Emmanuel Cadeau</i>	212
Le risque médicamenteux, fondement de la logique sécuritaire	213
La remise en cause économique de la logique sécuritaire	219

■ Références bibliographiques

5 Environnement et valorisation des produits aquacoles *Véronique Romain Prot*

■ Introduction	231
■ Les signes d'une qualité supérieure	233
Au niveau national : les AOC et les labels	233
Sur le plan communautaire : les AOP et les IGP	236
■ Les signes d'une qualité spécifique des produits	239
Certification de conformité, agriculture biologique, dénomination « Montagne »	239
Les attestations de spécificités	241
■ Conclusion	242
■ Références bibliographiques	243

6 Regards sur la réglementation européenne et celle des pays européens

■ Les relations entre aquaculture et environnement en droit communautaire *Arnaud Diverrès*

Un cadre normatif communautaire intégré dans la politique environnementale	245
Des instruments financiers incitatifs intégrant les exigences environnementales communautaires	246
.....	251

■ Les réglementations concernant la pisciculture marine en Grèce, en Écosse et en Norvège	257
Les piscicultures marines et l'environnement en Grèce <i>Nathalie Conan et Loïc Prieur</i>	257
La pisciculture marine en Écosse <i>Nathalie Conan et Loïc Prieur</i>	274
Les piscicultures marines et l'environnement en Norvège <i>Loïc Prieur et Philippe Le Pape</i> ..	301
■ Les réglementations concernant la pisciculture continentale en Espagne et en Italie	322
Pisciculture et environnement en Espagne <i>Marta Vasquez</i>	322
L'aquaculture en Italie <i>Aline Guyvarc'h</i>	324
■ Références bibliographiques	326

Conclusion *Marie-Christine Miner et Loïc Prieur*

■ L'aménagement du littoral et l'aquaculture	329
■ Le contrôle de l'impact environnemental des piscicultures marines	331
Une double procédure d'autorisation à finalités différentes	332
Le contrôle <i>a priori</i> : l'étude d'impact	333
Le contrôle <i>a posteriori</i> : le suivi des rejets	334
■ Postface	335
■ Liste des sigles	337
■ Lexique	343
■ Index	349
■ Sommaire du tome I	351
■ Liste des auteurs	353

Introduction

Quelle place pour l'aquaculture marine dans un espace convoité : le littoral ? *Loïc Prieur*

Le littoral, espace où la mer marque la terre de son influence, et où la terre agit sur le milieu marin dans une dynamique permanente, constitue un lieu d'accueil privilégié pour les piscicultures marines¹. Mais dans la recherche d'un site sur un espace déjà surchargé, l'aquaculture subit des contraintes liées à la concurrence d'autres activités. Le droit, dont la vocation est d'harmoniser les différentes activités humaines, doit organiser la coexistence d'activités parfois incompatibles entre elles, afin d'éviter que de simples contraintes ne dégènerent en conflits.

Une nécessité : identifier les contraintes pour anticiper les conflits

L'objet de cette étude n'est pas de recenser de manière exhaustive l'ensemble des usages de l'espace littoral², mais, plus simplement, d'identifier les contraintes les plus symptomatiques que subissent les piscicultures marines dans la recherche d'un site.

La concurrence des autres usages de l'espace littoral provoque, pour les piscicultures marines, des contraintes d'une double nature. Elles s'expriment tout d'abord en termes territoriaux. Il s'agit là d'une opposition directe entre deux ou plusieurs activités pour l'affectation d'un site donné. Elles s'expriment ensuite, de manière plus diffuse, en termes de recherche d'une eau de qualité.

Les contraintes territoriales

Sur l'estran ou à terre, la contrainte tient aux activités dont les revendications territoriales sont contradictoires : les termes de l'opposition se résument à une compétition pour un site identique. Plus au large, l'opposition change de nature. La pisciculture introduit un élément territorial - la concession de

1. Le droit ne donne pas de définition du littoral. La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral » (JORF du 4 janvier 1986), le définit comme une « entité géographique » (art. 1). La doctrine ne l'appréhende pas comme un trait de côte mais plutôt comme un espace d'influence réciproque de la terre et de la mer. Sur ce point, voir Becet et Le Morvan, 1991, p. 9.

2. Pour une vision complète de ces conflits, le lecteur se reportera au tableau « Interactions entre les différents usages de la mer » in : *Le grand atlas de la mer*, 1983, p. 256.

cultures marines - sur un espace jusque-là majoritairement revendiqué par des activités mobiles.

■ Les conflits d'occupation de l'espace terrestre

Les revendications territoriales sont souvent antagonistes ; les piscicultures marines sont le plus souvent confrontées aux activités touristiques, aux activités portuaires et aux impératifs de protection de l'environnement.

L'opposition entre le tourisme et l'aquaculture illustre la dialectique entre l'usage privé et l'usage public du littoral. Les cultures marines revendiquent les mêmes espaces que les activités balnéaires, ce qui engendre une lutte pour le partage de ces espaces.

En 1989, 44 % des Français sont partis en vacances en bord de mer. Le tourisme littoral représentait un chiffre d'affaires de 132 milliards de francs en 1992. Il était de 52 milliards en 1978 et de 118 milliards en 1986. Il est en augmentation régulière et génère un nombre important d'emplois³.

Les communes craignent de voir les plages affectées aux cultures marines restreindre la place laissée aux activités balnéaires. Les chiffres ci-dessus montrent qu'en termes économiques, le tourisme est plus rémunérateur que les cultures marines. Sur le plan fiscal, les communes perçoivent une taxe de séjour des estivants et la taxe professionnelle sur les entreprises liées au tourisme alors que les exploitations aquacoles versent une redevance aux services de l'État, ce qui contribue au désintéret des communes pour les piscicultures.

Les cultures marines et les ports constituent un bon exemple d'activités utilisant l'espace littoral qui peuvent être intimement liées et pourtant à l'origine de conflits⁴. La construction d'un port nécessite le creusement et le dragage de zones maritimes, puis l'enrochement des pourtours de la zone portuaire. Les mouvements de matériaux augmentent la turbidité de l'eau pendant les travaux. L'impact de la structure du port est, lui, permanent et provoque une modification de la sédimentation dans la zone proche.

La cohabitation d'un port et d'une zone aquacole est donc problématique. La loi Littoral prévoit la reconstitution des potentiels conchylicoles et aquacoles détruits par la création d'un port de plaisance, mais la portée de l'obligation n'est pas claire⁵. Les activités sont pourtant liées, car il faut disposer de structures pour accueillir les navires utilisés en pisciculture⁶. La construction de ports de plaisance permet d'éviter la multiplication des mouillages sauvages

3. DATAR, 1993.

4. Voir notamment les heurts entre les conchyliculteurs de la baie de Morlaix et les administrations à propos du rejet des boues de dragage du port. *Le Télégramme de Brest*, 23 mars 1995.

5. Aux termes de l'article 21 de la loi Littoral : « L'autorité concédante d'un port de plaisance accorde la concession en imposant, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalent à ce qui aura été détruit par les travaux de construction ». La portée de cet article dépend de l'interprétation de l'expression « s'il y a lieu ».

6. Il pourrait s'agir là d'une reconversion intéressante pour des ports de pêche en déclin.

plus dangereux encore, car difficilement contrôlables. La résolution du conflit entre ports et cultures marines doit passer par une localisation judicieuse des équipements.

La recherche d'un site propice à l'aquaculture peut se heurter à la réglementation existante en matière de protection des sites. Sans faire un inventaire exhaustif des mesures de protection de la nature applicables sur le littoral, il est intéressant de se pencher sur quelques-unes des législations applicables sur les côtes.

La loi du 2 mai 1930⁷ attribue au ministre chargé des sites la compétence pour autoriser les modifications de l'état d'un site classé. Il s'agit d'une autorisation préalable. L'intensité de la protection dépend donc de la sensibilité politique du moment et sera d'autant plus grande que les impératifs écologiques y seront présents. Le Conseil d'État exerce un contrôle du bilan sur les autorisations. Ce contrôle conduit le juge à peser les avantages et les inconvénients d'un projet⁸. Il a ainsi admis que le développement touristique et donc économique pouvait justifier une atteinte au site classé⁹. L'implantation d'une exploitation de cultures marines en site classé est donc possible, sous réserve de présenter un projet respectueux de l'environnement.

De la même façon, les cultures marines peuvent être implantées dans les parcs régionaux¹⁰. Ceux-ci ont en effet pour mission de concourir à la politique de l'environnement, d'aménagement du territoire et de développement économique et social¹¹.

L'implantation de cultures marines dans les sites acquis par le Conservatoire du littoral est plus délicate. L'objectif du Conservatoire est de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et des équilibres écologiques¹². Depuis sa création, cet établissement public a acquis plus de 35 000 ha de terrain, soit 8 % du littoral.

L'usage aquacole d'un site acquis par le Conservatoire n'est pas impossible en théorie. Une aquaculture extensive peut, par exemple, contribuer à l'objectif de préservation du site, en assurant la qualité de l'eau. Les projets aquacoles importants, surtout de type intensif, semblent par contre exclus.

De nombreuses réserves naturelles ont été créées sur le littoral¹³. Elles relèvent de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁴. Il s'agit

7. JORF du 4 mai 1930.

8. Cette jurisprudence a été inaugurée par l'arrêt du Conseil d'État « Ville nouvelle-Est », du 28 mai 1971. *Recl. Lebon arrêts CE*, 1971, conclusions Braibant, p. 409.

9. Arrêt CE du 27 novembre 1985, commune de Chamonix-Mont Blanc, *Rev. juridique Environ.*, 1986, p. 463, note Untermaier.

10. Les parcs régionaux relèvent du décret du 25 avril 1988 (JORF du 27 avril 1988) pris en application de la loi du 7 janvier 1983 (JORF du 9 janvier 1983).

11. Article L 244-1 du Code rural issu de la loi du 8 janvier 1993, JORF du 9 janvier 1993.

12. Article I de la loi du 10 juillet 1975, JORF du 11 juillet 1975.

13. Voir Le Bozec, Le Morvan, 1991, p. 161.

14. Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976.

de protéger les espaces présentant un intérêt scientifique ou une importance particulière du point de vue écologique. L'acte de création peut interdire toute activité susceptible de nuire au développement naturel. Les activités traditionnelles peuvent être maintenues si elles sont compatibles avec les objectifs de protection. Là encore, les élevages intensifs sont exclus.

Créée par la loi du 22 juillet 1960¹⁵, la procédure du parc national n'a été utilisée qu'une fois en milieu littoral (le parc de l'île de Port-Cros¹⁶), même si la partie marine du périmètre n'est en fait que la prolongation d'une partie terrestre beaucoup plus vaste. Le parc national a vocation à couvrir le domaine public maritime et les eaux territoriales et intérieures françaises¹⁷.

Au sein du parc national, les mesures de protection sont strictes et peuvent exclure les activités industrielles et commerciales, l'utilisation des eaux et en général, toute activité susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore¹⁸. Cette protection peut être renforcée par des sujétions plus contraignantes dans des zones dites « réserves intégrales¹⁹ ».

Une zone périphérique peut être définie autour du parc. Il est possible d'y admettre des réalisations et des améliorations d'ordre économique ou social rendant plus efficace la protection dans le parc²⁰. Dans cette zone, juridiquement extérieure au parc, on peut implanter des exploitations aquacoles.

Lancées en 1982 par le ministère de l'Environnement, les Zones nationales d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) constituent un outil de connaissance scientifique du patrimoine naturel. Deux types de ZNIEFF sont distingués. Les ZNIEFF de type I concernent les secteurs caractérisés par un intérêt biologique remarquable. Les ZNIEFF de type II représentent de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, dont les potentialités biologiques sont importantes. Les ZNIEFF ne sont pas des outils réglementaires ; elles n'ont, par elles-mêmes, aucune valeur juridique²¹.

Les ZNIEFF ont toutefois un support cartographique précis, qui permet leur prise en compte par les documents d'urbanisme.

L'absence de traduction juridique d'une ZNIEFF dans un POS pourrait être constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation qui entacherait ce dernier d'illégalité²². Les ZNIEFF de type I sont des sanctuaires naturels, dans

15. Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960, p. 6751.

16. Décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963, JORF du 17 décembre 1963.

17. Article L 241-1 du Code rural dans sa rédaction issue de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF du 3 février 1995, p. 1840. Sur ces questions, voir Beurrier, Le Morvan, 1980.

18. Article L 241-3 du Code rural.

19. Article L 241-11 du Code rural.

20. Article L 241-10 du Code rural.

21. Voir Chevalet, 1990, p. 26.

22. Le juge administratif exerce sur le contenu des POS un contrôle restreint incluant la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation. Il ne sanctionne ainsi que les erreurs grossières de l'administration chargée d'élaborer le document. Un classement en zone piscicole d'un site inclus dans une ZNIEFF constituerait probablement une telle illégalité. Voir Piron, 1990, p. 28.

lesquels il est peu souhaitable d'autoriser des exploitations de cultures marines. Cela devrait en revanche être possible dans les ZNIEFF de type II pour des élevages ou des cultures ayant un impact modéré sur l'environnement.

Les obstacles à l'implantation des cultures marines sur le littoral sont nombreux. Leur portée est renforcée par l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme qui prévoit le classement en espaces remarquables des parties naturelles des sites classés ou inscrits, des parcs nationaux et des réserves naturelles et des ZNIEFF de type I.

■ Les conflits d'occupation de l'espace maritime

En s'éloignant du rivage vers le large, l'aquaculture évite une partie des conflits étudiés. Elle ne se dirige pas pour autant vers un espace vierge. Les espaces maritimes littoraux sont également soumis à la pression d'utilisateurs divers²³.

Le déplacement vers le large des exploitations confronte les cultures marines à la navigation maritime. Il s'ensuit des conflits d'usage : les marins reprochent aux aquaculteurs d'entraver la liberté de navigation et les aquaculteurs accusent les marins d'endommager leurs installations. Ces contestations sont du ressort du préfet maritime²⁴. Le décret du 9 mars 1978, relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer²⁵, lui attribue la police administrative générale²⁶ en mer. Il lui appartient donc de mettre en œuvre les moyens juridiques dont il dispose pour assurer la cohabitation des activités. Cela passe par la définition, au titre de la police de la navigation, de chenaux de navigation dans lesquels les activités aquacoles peuvent être prohibées, ou par le tracé de zones d'exclusion autour des exploitations de cultures marines. Ces derniers arrêtés peuvent interdire, par exemple, la navigation autour des cages piscicoles.

La pêche est une activité mobile qui suit le déplacement des bancs de poissons alors que la pisciculture introduit une dimension territoriale. La relation peut devenir conflictuelle si le stock de poissons se déplace sur l'espace occupé par les piscicultures. La contrainte est d'autant plus importante que des mesures de protection peuvent interdire la pêche dans un périmètre autour des cages. Les pêcheurs ne manquent alors pas de dénoncer l'accaparement du domaine public à des fins privées.

23. Pour une vision complète de ces conflits voir Beurrier, 1989, pp. 46 à 63.

24. Sur la compétence du préfet maritime, voir Cortembert, 1995, p. 1551.

25. JORF du 11 mars 1978.

26. Une autorité chargée du maintien de l'ordre public sur un territoire dispose d'un ensemble de compétences et de moyens d'action au titre de la police générale. Des textes peuvent prévoir, pour prévenir les troubles dans des domaines précis, des moyens d'action particuliers ; ce sont les polices spéciales (par exemple : police des étrangers, police des installations classées...). Voir Chapus, 1996, pp. 634 à 678.

Les contraintes liées à la qualité de l'eau

Au-delà de la dimension territoriale, la recherche d'un site aquacole est avant tout la recherche d'une eau de qualité. L'opposition entre activités est ici indirecte, l'élément liquide est le vecteur de l'impact. Mais si elle subit les conséquences d'autres activités, l'aquaculture est aussi à l'origine de modifications du milieu.

L'aquaculture peut subir un certain nombre de nuisances pouvant remettre en cause son existence même. Les substances ou les contaminants, issus des activités industrielles, urbaines ou agricoles parviennent, plus ou moins dégradés, dans le milieu marin. Ces apports sont généralement classés en cinq catégories²⁷ : les déchets et déblais solides, les matières organiques et nutritives, les micro-organismes pathogènes, les métaux lourds et les substances chimiques. Les conséquences des apports sont de plus en plus difficiles à estimer lorsque l'on passe de la première à la cinquième catégorie, les éléments rentrant dans cette dernière participant à des processus complexes de pollution²⁸.

Trois vecteurs sont distingués : les navires, les bassins versants²⁹ et l'atmosphère. Les premiers sont à l'origine de rejets spectaculaires, comme les marées noires, mais qui demeurent ponctuels³⁰.

Les bassins versants sont à l'origine d'apports très importants dans le milieu marin. Il s'agit essentiellement de matières organiques, d'azote, de phosphore, de métaux ou de pesticides. L'agriculture est incontestablement l'une des activités produisant des substances susceptibles d'influencer le milieu marin, et donc de nuire aux cultures marines, mais les apports nutritifs³¹ qu'elle provoque sont difficiles à hiérarchiser, par rapport aux autres activités.

Enfin, les retombées atmosphériques contribuent de façon importante aux apports en milieu maritime. On estime ainsi que 400 000 tonnes d'azote par an se déposent par cette voie sur la mer du Nord³².

L'analyse des apports en milieu marin est délicate. Il est tout d'abord difficile d'isoler la part de responsabilité de tel ou tel contaminant dans le mécanisme de pollution et ensuite de l'attribuer à telle ou telle activité. Enfin, la capacité d'absorption du milieu reste mal connue.

27. IFREMER, 1992, p. 32.

28. Les marées vertes par exemple.

29. Pour l'Atlantique Nord, la convention de Paris du 4 juin 1974 pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, entrée en vigueur en mai 1978, complétée par le protocole du 26 mars 1986, prévoit la suppression des substances les plus dangereuses et la réduction des autres substances nocives. Voir Boehmer-Christiansen, 1984, pp. 44 à 55, spécialement pp. 48 à 50.

30. Pour les rejets d'hydrocarbures en mer par exemple : 300 000 tonnes par an proviennent de l'atmosphère, 1 140 000 tonnes de la terre et « seulement » 400 000 tonnes des accidents de pétroliers. IFREMER, 1992, p. 33.

31. Les apports nutritifs ne sont pas directement polluants, mais lorsqu'ils sont en excès, ils favorisent le développement des algues. En consommant l'oxygène, celles-ci sont responsables des phénomènes d'eutrophisation.

32. IFREMER, 1992, p. 37.

Les piscicultures marines sont victimes de cette pollution du milieu marin ; il s'agit là d'une contrainte majeure. Mais elles-mêmes sont à l'origine d'apports dans le milieu.

Les piscicultures marines intensives ont aussi un impact important sur l'environnement ; cet impact dépend de la quantité des apports et de l'aptitude de la masse d'eau et du benthos à les assimiler. La modification du milieu est sensible à plusieurs niveaux. Le premier grief fait aux piscicultures est d'ordre esthétique, puisque l'installation d'une cage modifie l'aspect visuel du site. Sous les cages, les apports de nourriture et les excréments des poissons s'accumulent et peuvent conduire au développement de bactéries. Celles-ci contribuent alors à la formation de gaz toxiques qui s'évacuent dans la masse d'eau.

L'utilisation d'antibiotiques a également des effets négatifs sur l'environnement dans la mesure où elle favorise le développement de souches antibiorésistantes.

Les élevages piscicoles ont, enfin, une influence, encore délicate à quantifier, sur les populations naturelles de poissons. L'apport de nourriture attire les espèces sauvages et la composition originelle du milieu s'en trouve modifiée. Les fuites de poissons d'élevage présentent un risque de transmission de maladies aux populations sauvages mais surtout, à plus long terme, pourraient entraîner une altération du patrimoine génétique de ces derniers.

Gérer les contraintes pour prévenir les conflits d'usage

L'intégration et la gestion de ces contraintes par la règle de droit constituent une étape essentielle dans la prévention des conflits d'usage. Le plus souvent, les situations conflictuelles sont liées à une localisation inadaptée de la pisciculture, ou à une mauvaise maîtrise de ses rejets. Le droit offre des instruments permettant une gestion efficace de ces contraintes. La prévention des conflits passe, tout d'abord, par la mise en œuvre de mécanismes de planification spatiale et ensuite, par l'utilisation d'instruments permettant de prévenir et de contrôler l'impact des piscicultures.

La prévention des contraintes par la localisation

Une partie importante des conflits évoqués peut être résolue par une localisation judicieuse des activités. Des usages incompatibles entre eux ne rentreront en conflit que s'ils utilisent le même espace. Une intervention est nécessaire pour réguler les occupations diverses du littoral et éviter ainsi que les activités les plus puissantes en termes économiques ne supplantent les plus faibles. Il est donc indispensable de mettre en œuvre une planification spatiale des activités sur le littoral. Cette planification doit permettre de réserver des sites pour les cultures marines, c'est-à-dire de mettre des sites à l'abri de la concurrence

d'activités incompatibles et de les maintenir ainsi disponibles pour l'aquaculture.

Si le droit du domaine public constitue la base de l'implantation de l'activité aquacole, le partage de l'espace entre les activités qui le revendiquent implique, en complément, la mise en œuvre d'autres législations.

L'approche domaniale concerne l'affectation d'un site donné à un aquaculteur ; elle est insuffisante pour permettre la régulation des conflits. Les cultures marines s'exercent sur le domaine public maritime. Sur l'estran, elles sont en contact direct avec lui ; en pleine mer, le lien se réduit et ne tient le plus souvent qu'au dispositif d'ancrage des cages ou des filières. Enfin, à terre, l'occupation du domaine public maritime se limite au passage d'une prise d'eau.

L'utilisation du domaine public maritime est régie par le principe du libre accès laissé au public. Il est toutefois possible d'en faire une utilisation privative, à condition de ne pas remettre en cause ce principe fondamental. Les usages privatifs ne sont donc autorisés que s'ils sont compatibles avec l'affectation au public. Les cultures marines constituent l'une des formes d'occupation privative du domaine public. Le Conseil d'État en 1963³³, puis la loi Littoral en 1986³⁴, ont rappelé cette compatibilité.

Sur le plan domanial, l'exploitation de cultures marines relève du décret du 22 mars 1983, fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines³⁵, modifié par le décret du 14 septembre 1987³⁶. Il s'applique à toutes les exploitations de cultures marines, y compris les exploitations à terre comportant une prise d'eau à la mer.

Cette procédure concerne l'affectation d'un site donné à un aquaculteur. Elle ne peut pas participer à la régulation des conflits, qui demande une approche en termes de planification. Sans écarter les règles domaniales, il convient donc de faire appel à d'autres moyens juridiques.

Avec la loi Littoral de 1986, l'arbitrage des conflits va pouvoir se faire dans le cadre d'une planification spatiale de l'ensemble du littoral. La multiplication des marinas dans les années 1960 - 1970 a montré que le droit domanial ne permettait pas de résoudre les conflits d'usage sur le littoral. L'arrêt d'assemblée du Conseil d'État du 30 mars 1973 « Schwetznoff³⁷ » a tiré les conséquences de cette impuissance. Il a réalisé la première confrontation du droit domanial et du droit de l'urbanisme en décidant que les documents d'urbanisme avaient vocation à couvrir le domaine public maritime et que les déci-

33. Arrêt CE du 13 mai 1963, commune de Saint-Brévin-les-Pins, *Actual. juridique Droit adm.*, 1963, p. 343 : les établissements de pêche ne font pas obstacle aux usages normaux du domaine en vue de la promenade et de la baignade.

34. Article 30 : « L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. »

35. JORF du 25 mars 1983, p. 918.

36. JORF du 15 septembre 1987, p. 10729.

37. *Recl. Lebon arrêts CE*, 1973, p. 26.